Handelsgymnasiet

BETÆNKNING

om

PRINCIPPERNE FOR DEN DANSKE BISTAND TIL UDVIKLINGSLANDENE

afgivet af det
af regeringen i december 1980
nedsatte udvalg

22.337 c
ex 2

BETÆNKNING NR. 958
KØBENHAVN 1982

ISBN 87-503-4037-9

J. H. SCHULTZ A/S
KØBENHAVN

Til Udenrigsministeriet

I december 1980 nedsatte regeringen et udvalg til at gennemgå principperne for den danske bistand til udviklingslandene.

Udvalgets kommissorium blev fastsat som følger:

»Udvalgets opgave er at gennemgå principperne for den danske bistand til udviklingslandene med henblik på inden for rammerne af en ny økonomisk verdensorden at klarlægge, hvorledes Danmark mest hensigtsmæssigt kan bidrage til den 3. verdens udvikling.

Udvalget bør tage udgangspunkt i udviklingslandenes økonomiske og sociale situation og relationerne mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene.

Endvidere bør udvalget tage i betragtning de erfaringer der er indhøstet fra Danmarks hidtidige bistandssamarbejde med udviklingslande og udviklingen i den internationale bistandspolitik, ikke mindst som følge af de senere års drøftelser om en ny økonomisk verdensorden.

I udvalget overvejelser bør også indgå bl.a. Brandt-rapportens forslag og professor Myrdals udtalelser om udviklingsbistand og humanitær bistand.

I udvalgets drøftelser bør indgå en vurdering af den danske udviklingsbistand i lyset af de synspunkter vedrørende ressourceoverførsler, som udviklingslandene fremfører bl.a. under drøftelser af en ny økonomisk verdensorden, samt andre væsentlige synspunkter i Nord/Syd-dialogen angående ressourceoverførslernes art, omfang og administration.

Desuden bør der i udvalgets drøftelser indgå spørgsmål som prioriteringen mellem bistandsformer, herunder mellem udviklingsbistand og humanitær bistand, fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand, låne- kontra gavebistand, binding af udviklingsbistand og særligt sårbare grupper såsom kvinder.

På baggrund af ovenstående påhviler det udvalget at redegøre for, hvorledes Danmark mest hensigtsmæssigt kan styrke den danske bistand for at bidrage til den 3. verdens udvikling og i fornødent omfang stille forslag om ændringer i den bestående lovgivning.

Det er en forudsætning, at udvalget søger orientering om de synspunkter, der gør sig gældende inden for erhvervsliv og fagbevægelse, Rådet og Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde, private organisationer m.v., ligesom udvalget bør indhente oplysninger om udviklingslandenes synspunkter, ikke mindst i relation til det bilaterale danske udviklingssamarbejde. Udvalget kan endvidere tilkalde personer – såvel fra giver- som modtagerlande – der sidder inde med særlige erfaringer på disse områder.

Udvalget forventes at afgive rapport i første halvår af 1982, således at eventuelle lovforslag kan forelægges i folketinget 1982/83.«

Udvalget har efter ønske fra udenrigsministeren ikke behandlet bistandsadministrationens forhold, jfr. brevveksling mellem udvalgets formand og udenrigsministeren (bilag 1 og 2).

Udvalget blev nedsat med direktør Ole Bang som formand og som øvrige medlemmer:

Journalist, mag.art. Lis Garval

Udenrigsråd Mogens Isaksen, udenrigsministeriet (Danida)

Folketingsmedlem Christian Kelm-Hansen, formand for Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde

Pastor Viggo Mollerup

Direktør for Industrirådet Ove Munch, medlem af Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde

Fhv. folketingsmedlem Gerda Møller
Sara Stinus, M.A.
Professor, direktør Knud Erik Svendsen, Center for Udviklingsforskning
Konsulent i LO John Svenningsen, medlem af Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde
Professor Carl Thomsen, næstformand i Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde og formand for Forskningsrådet for Udviklingsforskning.

Udvalget sekretariat har været ledet af fuldmægtig Peter Lysholt Hansen bistået i forskellige tidsrum af fuldmægtig Hugo Østergaard-Andersen, bistandsråd Ebbe Schiøler og fuldmægtig Klaus Nyholm samt af assistent Nina Rasmussen; alle stillet til rådighed af udenrigsministeriet.

Udvalget har gennem to rejser til de danske hovedmodtagerlande Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh haft lejlighed til under samtaler med en række ministre og ledende embedsmænd i disse lande at gøre sig bekendt med deres synspunkter vedrørende udviklingsbistanden og i særdeleshed vedrørende det bilaterale danske bistandssamarbejde. Under rejserne førte udvalget endvidere samtaler med de stedlige repræsentanter for en række multilaterale organisationer, herunder især Verdensbanken, UNDP og EF, ligesom udvalget mødte medarbejdere ved de danske bistandsmissioner og repræsentanter fra de øvrige nordiske landes stedlige missioner.

Endelig besøgte udvalget under rejserne en række dansk-støttede udviklingsprojekter, og udsendte danske eksperter og frivillige fik mulighed for over for udvalget at fremføre deres synspunkter om bistandssamarbejdet, herunder især om personelbistanden.

Udvalget har også haft møder i København med den daværende formand for OECD's udviklingskomité, DAC, John P. Lewis og UNDP's assisterende administrator Paul Thyness.

Udvalget har fra en lang række private organisationer, institutioner og ministerier m.v. modtaget svar på en høring om disses syn på bistandssamarbejdet med udviklingslandene. Svarene fra de organisationer m.v., som har udtrykt ønske herom, er optrykt i et særskilt hæfte, der vil kunne rekvireres fra Danida. I bilag 3 er gengivet en liste over de organisationer m.v., hvis høringssvar er indeholdt i hæftet.

København, den 9. august 1982.

Lis Garval	**Ole Bang** (formand)	**Mogens Isaksen**
Christian Kelm-Hansen	**Viggo Mollerup**	**Ove Munch**
Gerda Møller	**Sara Stinus**	**Knud Erik Svendsen**
John Svenningsen	**Carl Thomsen**	

Peter Lysholt Hansen

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Udvalgets hovedbetragtninger og konklusioner 13

Målsætningen for dansk udviklingsbistand 14
Omfanget af dansk udviklingsbistand 14
Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand 15
Multilateral bistand 15
De store multilaterale organisationer 15
Fødevarebistand 16
Katastrofebistand. Apartheid-bevilling. Bistand til den 4. verden m.v. og flygtningemodtagelse 16
Bilateral gavefinansieret projektbistand og ikke-projektbunden bistand 17
Landevalg 17
Projektsamarbejde med modtagerlandene 17
Projektpolitik 17
Ikke-projektbunden bistand 18
Personelbistand 18
Eksperter 18
Frivilligbistanden 18
Stipendiebistand 19
Statslånsbistanden 19
Nordisk samarbejde 20
Evaluering 20
Udviklingsbistand gennem private danske organisationer 20
Statslig støtte til private kapitaloverførsler 21
Udviklingsforskning 21
Oplysningsvirksomhed 21
Kulturelt samarbejde 22
Styrelsen og Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde 22

Kapitel 2. Udviklingslandenes situation 23

Hovedtræk af den almindelige økonomiske udvikling i u-landene 23
Erfaringerne fra 1970'erne 23
Udsigterne for 1980'erne 24
Udviklingen i lavindkomstlandene i Afrika syd for Sahara 24
Generelt 24
Udviklingsperspektiverne for hovedmodtagerlandene i Afrika 26
Kenya 26
Hidtidige erfaringer 26
Udviklingsperspektiver 26
De aktuelle tilpasningsproblemer 27
Tanzania 27
Efter Arusha-deklarationen 27

Virkninger af omstruktureringen på samfundsproduktionen 28
Uddannelse og den sociale sektor. Indkomstfordelingen 28
De udefra kommende problemer 29
Behov for en genopretning af økonomien 29
Udviklingen i lavindkomstlandene i Asien 29
Generelt 29
Udviklingsperspektiver for hovedmodtagerlandene i Asien 30
Indien 30
Femårsplanerne 30
Den nye bonde 31
Udviklingsperspektiver 32
Bangladesh 33
Fattigdomsproblemet 33
Årsagerne til fattigdommen 33
Beskeden fremgang siden 1975 33
Fremtidsudsigterne 34

Kapitel 3. Forholdet mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene og udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden 35

Den gensidige afhængighed mellem industrilandene og udviklingslandene 35
Handel 35
Energi 36
Finansielle ressourcer 37
Teknologioverførsler 38
Miljø 38
Sammenfattende betragtninger 39
Danmarks samhandel med udviklingslandene 39
Nord-Syd-dialogens udvikling og udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden 40
Udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden 41
De enkelte forhandlingsområder 41
Råvarer 41
Energi 42
Handel 43
Fødevarer og landbrug 44
Industrialisering 44
Videnskab og teknologi 45
De mindst udviklede lande 45
Statslig udviklingsbistand 46
Udenlandske direkte investeringer 46
Monetære spørgsmål 46
Udnyttelsen af den dybe havbund 47
FN's udviklingsstrategier 48
Den generelle Nord-Syd-dialog. Forslaget om en global forhandlingsrunde ... 50
En ny økonomisk verdensorden som ramme om bistandssamarbejdet 51

Kapitel 4. Bistandsoverførslerne 52

Bistandsoverførslernes omfang, fordeling og kvalitet 52
Udviklingslandenes bistandsbehov i 1980'erne 53
Væsentlige synspunkter angående bistandsoverførslernes art, omfang og administration 54

ILO's Verdensbeskæftigelseskonference og de elementære behovs strategi 54
Brandt-rapportens syn på ressourceoverførslerne 55
Synspunkter inden for DAC-samarbejdet..... 56
Myrdal-debatten 56
Udviklingslandenes krav vedrørende ressourceoverførsler som fremført bl.a. under drøftelserne om en ny økonomisk verdensorden..... 57
Bistandens omfang 57
Bistandens former..... 58
Bistandens kvalitet 58
Automatiske ressourceoverførsler..... 58
Udviklingslandenes gældsproblemer 59

Kapitel 5. Hovedsynspunkter på rammerne for det fremtidige danske bistandssamarbejde..... 61

Den økonomiske ulighed..... 61
Opbrud i de internationale forhold 61
Politiske ændringer..... 62
Udviklingslandenes politik..... 63
De internationale organisationers overvejelser..... 64
Hovedsynspunkter på den danske politik..... 64

Kapitel 6. Den danske udviklingsbistand i 1970'erne 66

0,7 %-målsætningen..... 66
Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand..... 66
Multilateral bistand..... 67
Den bilaterale bistand 67
Ydelse af bistand uden politiske betingelser 67
Overensstemmelsen med modtagerlandenes ønsker og prioriteringer 68
Koncentration af bistanden omkring de fattige udviklingslande med særlig vægt på de fattigere befolkningsgruppers behov..... 68

Kapitel 7. Målsætningen for dansk udviklingsbistand..... 70

Den internationale målsætningsdebat 71
Udvalget konklusioner 73
Formålsparagraffen i relation til bestemmelserne om statslig støtte til private overførsler..... 73

Kapitel 8. Omfanget af dansk udviklingsbistand..... 75

Definition af udviklingsbistand 75
Udviklingen i omfanget af dansk udviklingsbistand..... 76
Udvalgets konklusioner 77

Kapitel 9. Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand.. 79

Udvalgets konklusioner 80

Kapitel 10. Multilateral bistand 82

Udviklingen i 1970'erne..... 82
Ændringer i sammensætningen af den multilaterale bistand på organisationer 82
Giverlandenes multilaterale bidrag..... 84
Udsigterne for det multilaterale bistandssamarbejde i 1980'erne 84
Danmarks multilaterale bistand 85

Fordelingen mellem de forskellige multilaterale organisationer og overordnede spørgsmål i forbindelse hermed ... 85
Fordelingen af de danske bidrag til multilaterale organisationer ... 85
Udvalgets konklusioner ... 87
Multilaterale organisationer og fonde ... 87
Udvalgets konklusioner ... 87
Byrdefordelingsprincippet ... 87
Udvalgets konklusioner ... 88
Danske leverancer til multilaterale organisationer ... 88
Udvalgets konklusioner ... 88
De større multilaterale organisationer ... 89
UNDP (FN's udviklingsprogram) ... 89
Udvalgets konklusioner ... 90
Verdensfødevareprogrammet (WFP) ... 91
Befolkningsprogrammer ... 91
Udvalgets konklusioner ... 93
UNICEF (FN's børnefond) ... 93
Udvalgets konklusioner ... 93
Multi-bi samarbejdet ... 93
Udvalgets konklusioner ... 94
Verdensbankgruppen ... 95
Udvalgets konklusioner ... 96
De regionale banker og fonde ... 96
Udvalgets konklusioner ... 97
IFAD ... 97
Udvalgets konklusioner ... 98
EF-bistanden ... 98
Bistanden til AVS-landene ... 98
Bistanden til udviklingslande i Middelhavsområdet ... 100
Bistanden til ikke-associerede udviklingslande ... 100
Bistand til det arbejde, der udføres af ikke-statslige organisationer ... 101
Bistand i katastrofesituationer ... 102
Udvalgets konklusioner ... 102

Kapitel 11. Fødevarebistand ... 103

Omfanget og behovet for fødevarebistand ... 103
Principielle betragtninger om fødevarebistand som bistandsform ... 103
Udvalgets konklusioner ... 105
Verdensfødevareprogrammet (WFP) ... 106
Udvalgets konklusioner ... 106
EF's fødevarebistand ... 107
Udvalgets konklusioner ... 107
Fødevarehjælpskonventionen (FAC) ... 108
Udvalgets konklusioner ... 108

Kapitel 12. Katastrofebistand. Apartheidbevilling. Bistand til den 4. verden m.v. og flygtningemodtagelse ... 109

Katastrofebistand ... 109
Udvalgets konklusioner ... 110
Apartheidbevillingen ... 110
Udvalgets konklusioner ... 111
Bistand til undertrykte befolkningsgrupper, herunder etniske minoriteter (»Den 4. verden«) og støtte til ofre for menneskerettighedskrænkelser ... 111

Udvalgets konklusioner ... 112
Modtagelse i Danmark af flygtninge fra udviklingslande ... 112
Udvalgets konklusioner ... 112

Kapitel 13. Bilateral gavefinansieret projektbistand og ikke-projektbunden bistand ... 113

Projektbistand ... 113
Den danske projektbistand i 1970'erne ... 113
Udvalgets konklusioner ... 116
Landevalg ... 116
Udvalgets konklusioner ... 117
Afbrydelse af bistand til modtagerlande ... 117
Udvalgets konklusioner ... 117
Bistand til kvinder ... 117
Udvalgets konklusioner ... 119
Særlige projektbehov i 1980'erne ... 119
Betalingsbalance- og statsfinansielle problemer ... 120
Udvalgets konklusioner ... 120
Fødevareproduktion ... 120
Udvalgets konklusioner ... 120
Energi ... 120
Udvalgets konklusioner ... 121
Naturens ressourcer ... 121
Udvalgets konklusioner ... 121
Projektsamarbejdet med modtagerlandene ... 121
Udvalgets konklusioner ... 122
Tidsrammer for projekter ... 123
Udvalgets konklusioner ... 123
Bevillingsmæssig fleksibilitet og korrektion ... 123
Udvalgets konklusioner ... 123
Ikke-projektbunden bistand ... 124
Former for ikke-projektbunden bistand ... 124
Sektorbistand ... 124
Budgetstøtte ... 125
Importstøtte ... 125
Projektbistand i forhold til ikke-projektbunden bistand ... 126
Erfaringer med ikke-projektbunden bistand ... 127
Udvalgets konklusioner ... 127

Kapitel 14. Personelbistanden ... 129

Personelbistanden generelt ... 129
Udvalgets konklusioner ... 129
Ekspertbistanden ... 130
Omfang og fordeling ... 130
Udvalgets konklusioner ... 131
Eksperternes funktion ... 131
Udvalgets konklusioner ... 131
Eksperternes rekruttering og udsendelse ... 132
Udvalgets konklusioner ... 132
Uddannelse og orientering ... 133
Udvalgets konklusioner ... 133
Frivilligbistanden ... 133
Antal frivillige og modtagerlande ... 133

Udvalgets konklusioner ... 134
Udsendelse af frivillige gennem andre organisationer end Mellemfolkeligt Samvirke ... 134
Udvalgets konklusioner ... 134
FN-frivillige ... 135
Stipendiebistanden ... 135
Udvalgets konklusioner ... 136

Kapitel 15. Statslånsbistanden ... 137
Udvalgets konklusioner ... 139

Kapitel 16. Nordisk samarbejde ... 143
Det uformelle samarbejde ... 144
Det konkrete projektsamarbejde ... 144
Udvalgets konklusioner ... 145

Kapitel 17. Evaluering ... 146
Udvalgets konklusioner ... 147

Kapitel 18. Udviklingsbistand gennem private danske organisationer ... 149
Udvalgets konklusioner ... 150

Kapitel 19. Statslig støtte til private kapitaloverførsler ... 152
Kreditgarantiordningen ... 153
Investeringsgarantiordningen ... 154
Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) ... 155
Udvalgets konklusioner ... 155

Kapitel 20. Udviklingsforskning ... 157
Danmarks deltagelse i det internationale udviklingsforskningssamarbejde ... 157
Udvalgets konklusioner ... 158
Omfanget og sammensætningen af støtten til dansk udviklingsforskning ... 158
Udvalgets konklusioner ... 159
Center for Udviklingsforskning ... 159
Udvalgets konklusioner ... 160
Støtte til opbygning af u-landenes forskningskapacitet ... 160
Udvalgets konklusioner ... 160

Kapitel 21. Oplysningsvirksomheden ... 162
Grundlag og retningslinier for oplysningsvirksomheden ... 162
Udvalgets konklusioner ... 162
Oplysningsbevillingens størrelse ... 163
Udvalgets konklusioner ... 163
Oplysningsudvalget og koordineringsgruppen ... 163
Udvalgets konklusioner ... 164
Den statsstøttede, private oplysningsvirksomhed ... 164
Udvalgets konklusioner ... 164
Danidas oplysningsvirksomhed ... 165
Udvalgets konklusioner ... 165
Oplysning om apartheid, undertrykte befolkningsgrupper og flygtninge ... 166

Udvalgets konklusioner 166

Kapitel 22. Kulturelt samarbejde 167

Kulturfaktoren og udviklingsbistand med kulturelt indhold 167
Udvalgets konklusioner 167
Kulturelt samarbejde mellem Danmark og udviklingslandene (§ 11) 167
Udvalgets konklusioner 168

Kapitel 23. Styrelsen og Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde 170

Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde 170
Udvalgets konklusioner 172
Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde 172
Udvalgets konklusioner 173

Bilag

Bilag 1: Skrivelse af 23. februar 1982 fra udvalgets formand til udenrigsministeren vedrørende bistandsadministrationen 174
Bilag 2: Skrivelse af 3. marts 1982 fra udenrigsministeren til udvalgets formand vedrørende bistandsadministrationen 175
Bilag 3: Liste over de organisationer, institutioner og ministerier m.v., hvis høringssvar efter ønske er indeholdt i et særskilt hæfte 176
Bilag 4: DAC-landenes bistandsprocenter i perioden 1970-80 177
Bilag 5: OPEC-landenes bistandsprocenter i perioden 1970-80 178
Bilag 6: De socialistiske landes bistandsprocenter i perioden 1970-80 179
Bilag 7: Udviklingen i den multilaterale bistands andel af den samlede bistand i de enkelte DAC-lande i perioden 1971-80 180
Bilag 8: Udviklingen i de enkelte DAC-landes multilaterale bistand i forhold til bruttonationalproduktet i perioden 1971-80 181
Bilag 9: Danmarks bistand til udviklingslandene fordelt på hovedkategorier i perioden 1971/72-1981 182
Bilag 10: De i femårsplanerne indeholdte danske bistandsprocenter sammenholdt med den faktiske bistandsprocent i perioden 1967-1981 185
Bilag 11: DAC- og OPEC-landenes bidrag til multilaterale organisationer i 1980 186
Bilag 12: Danmarks bidrag til FN's udviklingssystem i perioden 1970/71-1981 187
Bilag 13: Udenrigstjenestens bestræbelser for at støtte dansk erhverslivs leverancer til de multilaterale organisationer 188
Bilag 14: Danske leverancer af varer og tjenesteydelser til aktiviteter finansieret af visse multilaterale organisationer i perioden 1978-1981 189
Bilag 15: Danmarks bidrag til UNHCR, UNRWA og ICRC i perioden 1972/73-1981 189
Bilag 16: Danmarks ekstraordinære bidrag til internationalt hjælpearbejde i katastrofesituationer i perioden 1972/73-1981 190
Bilag 17: Udviklingen i apartheid-bevillingens omfang i perioden 1972/73-1981 190
Bilag 18: Danmarks humanitære støtte til fordel for flygtninge og politisk forfulgte i Latinamerika i perioden 1973/74-1981 191
Bilag 19: Danmarks bistand til fordel for urbefolkninger i perioden 1975-1981 194
Bilag 20: De af Danida's indkøbssektion afgivne ordrer i perioden 1972/73-1981 196
Bilag 21: Den danske projektbistands fordeling på modtagerlande i perioden 1971/72-1981 197
Bilag 22: Den danske bilaterale gave- og lånebistand fordelt på modtagerlande i perioden 1974/75-1981 198
Bilag 23: Antallet af udsendte eksperter i perioden 1972-1982 200

Bilag 24: Udstationerede bilaterale eksperter fordelt på modtagerlande i perioden 1972-1982 ... 201
Bilag 25: Retningslinier for ansættelsesvilkår, udvælgelse og uddannelse af eksperter . 202
Bilag 26: Udsendte frivillige fordelt på modtagerlande i perioden 1972-1982 ... 205
Bilag 27: Antallet af ydede bilaterale stipendier fordelt på modtagerlande i perioden 1972-1981 ... 206
Bilag 28: Generelle retningslinier for bevilling af individuelle stipendier under Danmarks bilaterale bistandsprogram ... 209
Bilag 29: Danske statslån i perioden 30. juni 1971–30. juni 1981 fordelt på modtagerlande 210
Bilag 30: Danmarks støtte til international udviklingsforskning i perioden 1971/72-1981 211
Bilag 31: Bevillinger til dansk udviklingsforskning, herunder til »Center for Udviklingsforskning« i perioden 1971/72-1981 ... 212
Bilag 32: Retningslinier for den statsstøttede oplysningsvirksomhed ... 213
Bilag 33: Oplysningsbevillingen, fordelt på hovedbrugere i perioden 1971/72-1981 ... 215
Bilag 34: Forretningsorden for Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde ... 216
Bilag 35: Forkortelser for internationale organisationer m.v., der er omtalt i betænkningen ... 217
Bilag 36: Lov nr. 297 af 10. juni 1971 (med senere ændringer) om internationalt udviklingssamarbejde ... 222

Tabeller

Tabel 1. Den statslige danske udviklingsbistand målt i forhold til bruttonationalproduktet i perioden 1971/72-1981 ... 76
Tabel 2. Den danske bistands procentvise fordeling mellem bilateral og multilateral bistand i perioden 1971/72-1981 ... 79
Tabel 3. DAC-landenes bidrag (ODA) til multilaterale udviklingsorganisationer i 1970 og 1980 ... 82
Tabel 4. Danmarks bidrag til multilaterale organisationer i finansårene 1970/71 og 1981 og de i finanslovforslaget for 1982 forudsete multilaterale bidrag i 1982-1985 85
Tabel 5. Danmarks bidrag til multilaterale udviklingsorganisationer målt i forhold til de totale bidrag i de pågældende organisationer i 1975 og 1981 ... 86
Tabel 6. Den danske multi-bi bistands fordeling på internationale organisationer i perioden 1972/73-1981 ... 94
Tabel 7. Fordelingen af midlerne under den 2. Lomé-Konvention ... 99
Tabel 8. EF-bistanden til udviklingslande i Middelhavsområdet under igangværende 5-årige finansprotokoller ... 100
Tabel 9. EF-bistanden til de ikke-associerede udviklingslande i perioden 1976-1982 .. 101
Tabel 10. Støtten til private danske organisationers bistandsvirksomhed i perioden 1977/78-1981 ... 150
Tabel 11. Antal udstedte eksport- og investeringsgarantier samt indgåede IFU-forpligtelser fordelt på landekategorier pr. 31. december 1981 ... 153
Tabel 12. De årlige bevillinger til oplysningsvirksomhed i perioden 1971/72-1981 163

KAPITEL 1

Udvalgets hovedbetragtninger og konklusioner

Udvalgets overvejelser om Danmarks bistandssamarbejde med udviklingslandene har taget sit udgangspunkt i den kendsgerning, at behovet for bistand fra de rige lande til forbedring af fattige befolkningsgruppers situation i den tredje verden er så stort som nogensinde.

1970'erne har været præget af store omvæltninger på den internationale scene. De olieproducerende udviklingslande er blevet en økonomisk magtfaktor, og et antal udviklingslande har trods de internationale økonomiske tilbageslag i denne periode oplevet en imponerende økonomisk udvikling.

For hovedparten af udviklingslandene, og især de fattigste blandt dem, har de reelle økonomiske fremskridt imidlertid været særdeles beskedne, og i de allerseneste år har der i mange lande, ikke mindst i Afrika, endog været tale om økonomisk tilbagegang. Samtidig er den vækst, der har kunnet registreres, i vidt omfang gået de fattige befolkningsgrupper forbi.

For industrilandene har 1970'erne – trods økonomiske problemer – betydet en yderligere stigning i leveniveauet, som fortsat ligger væsentligt højere end i udviklingslandene.

Udviklingslandenes bestræbelser for at få ændret det internationale økonomiske system til deres fordel (»en ny økonomisk verdensorden«) er kun lykkedes i meget begrænset omfang, og der er intet, der tyder på, at industrilandene inden for en overskuelig årrække vil være indstillet på at give indrømmelser af større rækkevidde. De begrænsede resultater, der er opnået, er særligt kommet de udviklingslande til gode, som allerede har en vis økonomisk styrke.

For de fattige udviklingslande, der er den svage part i Nord-Syd-forholdet, får udviklingsbistanden derfor stigende betydning.

Udviklingslandene befinder sig ved 1980'ernes begyndelse i en meget alvorlig og vanskelig tilpasningsproces til den mindre gunstige internationale økonomi. De centrale problemer i udviklingslandene i de kommende år vil være de store betalingsbalancevanskeligheder ofte kombineret med betydelige underskud på statsbudgettet, den tiltagende mangel på fødevarer og energi i store dele af den tredje verden, og vanskelighederne ved at forbedre de fattige befolkningsgruppers situation, herunder ikke mindst kvindernes.

På denne baggrund er afhjælpningen af fattigdommen i den tredje verden en alvorlig udfordring for de økonomisk begunstigede nationer.

Det vil på længere sigt kunne styrke regional og international stabilitet, at de eksisterende enorme indkomstforskelle i verden indsnævres.

Det må være en central del af Danmarks internationale politik at anerkende Nord-Syd-problematikkens afgørende betydning. Danmark bør fortsat indtage en positiv holdning til internationale reformer til fordel for de fattige lande og må støtte en politik, som letter omstillingen til en forbedret fordeling af verdens rigdomme.

Danmark har herudover en egeninteresse i udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling som bidrag til en fremgang for verdensøkonomien, fordi det vil give større muligheder for os selv.

På grund af den danske økonomis afhængighed af de øvrige industrilandes økonomier kan Danmark hvad angår de fleste af de elementer, der indgår i udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden, f.eks. handels- eller monetære spørgsmål, ikke på egen hånd træffe foranstaltninger, der afviger radikalt fra, hvad der blandt industrilandene som helhed kan opnås enighed om.

På bistandsområdet er det enkelte giverland ikke underkastet samme begrænsninger, men

har derimod mulighed for i praksis selv at øge sin indsats for at afhjælpe den udbredte fattigdom i udviklingslandene.

Danmark bør også i de kommende år være blandt foregangslandene på udviklingsbistandens område. Det vil være i overensstemmelse med dansk tradition at vise solidaritet med de fattige befolkningsgrupper i udviklingslandene.

Bistandsindsatsen må forøges, og der må ske en fortsat forbedring af bistandens prioritering, planlægning og gennemførelse med sigte på en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers situation. Der må også ydes en større indsats for at opnå og udbrede en større viden om udviklingslandenes politiske, sociale og økonomiske forhold.

I 1970'erne er der sket en løbende tilpasning af den danske udviklingsbistand i lyset af de indhøstede erfaringer og modtagerlandenes ændrede behov. Derfor går udvalgets konklusioner og anbefalinger på en række områder ud på enten at videreføre den nuværende danske bistandspolitik eller at styrke allerede igangsatte udviklingstendenser. På andre områder foreslås ændringer i den danske bistandspolitik, og udvalget har taget stilling til en række spørgsmål i lyset af den ændrede situation i 1980'erne.

I det følgende vil de vigtigste af udvalgets konklusioner blive sammenfattet. Med hensyn til de øvrige konklusioner samt baggrund og begrundelser for udvalgets anbefalinger henvises til de enkelte kapitler i betænkningen.

Målsætningen for dansk udviklingsbistand
(kap. 7).

Udvalget har i lyset af den i 1970'erne stedfundne udvikling overvejet spørgsmålet om behovet for at ændre den gældende lovs formålsparagraf.

Udvalget finder, at de væsentlige og centrale principper, der i dag udledes af den gældende formålsparagraf, er:

- at bistanden ydes i samarbejde med modtagerlandenes regeringer og myndigheder
- at bistanden fortrinsvis skal gå til de fattige udviklingslande
- at bistanden skal fremme økonomisk vækst, social fremgang og politisk uafhængighed i overensstemmelse med FN-pagten
- at bistanden skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder under henvisning til, at loven er en rammelov, hvor målsætningen er at betragte som den politiske vejledning til administrationen, at den gældende lovs formålsparagraf er for rummelig, og derfor ikke i tilstrækkeligt omfang bidrager til at sikre, at bistanden sigter mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår, samt at bistanden som hovedregel ydes til de fattige udviklingslande. Udvalgets flertal anbefaler derfor, at der gennemføres en ændring af den nugældende formålsparagraf, således at det præciseres, at bistanden skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår, samt at bistanden som hovedregel skal ydes til de fattige udviklingslande.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) anbefaler, at den gældende formålsparagraf fastholdes. Disse medlemmer tillægger det afgørende vægt, at formålsparagraffen holdes på et så overordnet plan, at den kan rumme løbende ændringer i bistandsfilosofien i lyset af bl.a. de indhøstede erfaringer. Mindretallet skal i den forbindelse fremhæve, at den gældende formålsparagraf netop har et sådant indhold, at den har kunnet rumme de ovenfor nævnte centrale principper, der har udviklet sig i 1970'erne og i dag er gældende for den danske bistandspolitik.

Omfanget af dansk udviklingsbistand
(kap. 8).

Det umiddelbare mål for omfanget af dansk udviklingsbistand bør være at nå op på 1% af bruttonationalproduktet i overensstemmelse med FN's nye bistandsmålsætning.

Der er ligeledes i udvalget enighed om, at den danske bistand bør stige ud over 1% af bruttonationalproduktet.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler, at der fra 1983 genindføres en på forhånd

fastlagt årlig stigningstakt i den danske udviklingsbistand, således at 1%-målet nås inden udgangen af 1980'erne.

Et mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) finder ikke, at der kan fastlægges en bestemt tidsfrist for 1%-målets opnåelse uden hensyntagen til Danmarks vanskelige økonomiske situation.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) anbefaler endvidere, at Danmark fra 1990 forøger bistandens stigningstakt, således at bistanden senest år 2000 når op på 2% af bruttonationalproduktet.

Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand

(kap. 9).

Danmark bør fortsat prioritere den multilaterale bistand gennem internationale udviklingsorganisationer højt i forbindelse med fordelingen af den samlede danske bistand.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) ønsker principielt, at der tilstræbes en nogenlunde ligelig fordeling af den danske bistand mellem multilateral og bilateral bistand, og mener, at dette efter en kort overgangsperiode vil være muligt.

Et mindretal (Mogens Isaksen) finder det som følge af perspektiverne for det multilaterale bistandssamarbejde realistisk, at Danmark i de førstkommende års planlægning opererer med en noget mindre multilateral andel end hidtil.

Et andet mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) finder det under alle omstændigheder ikke ønskværdigt, at Danmark på længere sigt anvender en større andel af sine bistandsmidler gennem internationale organisationer end hovedparten af de øvrige giverlande.

Multilateral bistand

(kap. 10).

Det overordnede hensyn i forbindelse med overvejelserne om den fremtidige fordeling af de multilaterale danske bistandsmidler på de enkelte organisationer bør være programmernes overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Endvidere bør indgå hensynet til betydningen af fortsat støtte til FN-systemets rolle i det internationale bistandssamarbejde, de enkelte programmers kvalitet og effektivitet, udviklingslandenes indflydelse på programmernes udformning og for større programmers vedkommende en rimelig byrdefordeling på længere sigt.

Spørgsmålet om størrelsen af danske leverancer under de multilaterale programmer bør ikke indgå i overvejelserne om omfanget af de danske bidrag til de enkelte organisationer.

Udvalget anbefaler, at der gives Danida bedre muligheder for at følge de multilaterale organisationers arbejde. En øget indsats vil gøre det muligt i højere grad end hidtil i samarbejde med andre giverlande at vurdere organisationernes effektivitet og kvaliteten af deres arbejde, samtidig med at den danske indflydelse i organisationerne til fremme af de overordnede danske bistandsmålsætninger vil kunne øges.

Det må tillægges afgørende betydning, at der skabes en samordning af den danske bistandspolitiske holdning i de forskellige multilaterale organisationer.

De store multilaterale organisationer

FN's udviklingsprogram (UNDP) bør fortsat have en central placering i dansk bistandspolitik i overensstemmelse med Danmarks generelle ønske om at støtte FN-systemet. UNDP står over for en række alvorlige problemer. I den forestående omstillingsproces i UNDP bør lægges vægt på såvel at nydefinere organisationens koordinationsrolle i FN-systemet som at tilpasse arbejdsopgaver og -planer til et realistisk bidragsniveau. Danmark bør yde en aktiv indsats i den forestående omstillingsproces i UNDP med henblik på at sikre, at programmets centrale funktioner fastholdes.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) lægger vægt på, at den danske bidragspolitik over for UNDP ikke forringer mulighederne for at nå frem til et hensigtsmæssigt resultat af omstillingsprocessen og anbefaler derfor, at realværdien af det danske bidrag ikke formindskes yderligere.

Et mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) finder under henvisning til usikkerheden vedrørende UNDP's fremtidige koordinationsrolle samt under hensyn til Danmarks stadig

relativt meget store bidrag ingen anledning til på nuværende tidspunkt at anbefale forøgede bevillinger til UNDP.

Multi-bi samarbejdet med FN's særorganisationer virker generelt imod ønsket om at styrke UNDP's koordinerende rolle, og udvalget finder, at det først og fremmest bør komme på tale, hvor der er et dansk ønske om at yde støtte til geografiske eller faglige områder, Danmark ikke selv har mulighed for at gennemføre.

Danmark bør arbejde for en videreførelse af den hidtidige udvikling især i *Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA)* i Verdensbankgruppen i retning af, at en stigende del af udlånsmidlerne går til de fattige udviklingslande og befolkningsgrupper, og for stigende kapitaltilførsler til IDA.

EF's bistand er vokset betydeligt i takt med gennemførelsen af de af medlemslandene trufne politiske beslutninger.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at man skal undgå en forøgelse af den del af Danmarks bistand, som ydes gennem EF's bistandsstruktur, og i EF arbejde for, at bistanden generelt ikke udbygges for derigennem at sikre, at en fortsat voksende EF-bistand ikke underminerer det øvrige internationale bistandssystem. Flertallet mener derfor, at Danmark i de kommende forhandlinger om fornyelse af Lomé-konventionen bør arbejde for, at bistanden til AVS-landene begrænses i realværdi, ligesom Danmark bør arbejde for, at bistanden til de ikke-associerede lande begrænses.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder, at Danmark i de kommende forhandlinger om fornyelse af Lomékonventionen bør arbejde for, at bistanden til AVS-landene ikke mindskes i realværdi, og at der gives mulighed for dels at inddrage flere udviklingslande under AVS-samarbejdet, dels at forbedre konventionens særlige mekanismer til fordel for udviklingslandene. Mindretallet finder endvidere, at bistanden til de ikke-associerede lande bør øges.

Udvalget anbefaler, at Danmark arbejder for, at EF's bistand til de ikke-associerede lande så vidt muligt kanaliseres gennem regionale udviklingsbanker og -fonde.

Fødevarebistand
(kap. 11).

Det må tillægges afgørende betydning at bidrage til en forøgelse af landbrugsproduktionen i udviklingslandene, således at de på længere sigt kan dække deres fødevarebehov, og en afvikling af fødevarebistanden – bortset fra i katastrofe- og nødhjælpssituationer – må derfor være det endelige mål.

Udvalget deler betænkelighederne ved fødevarebistand, herunder, at den kan have uønskede negative virkninger på den lokale fødevareproduktion i modtagerlandene og bringe disse i et vanskeligt afhængighedsforhold til giverlandene. Men udvalget finder samtidig, at en omhyggelig planlagt fødevarebistand i konkrete situationer kan spille en vigtig rolle til fremme af udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling, såfremt en række betingelser er opfyldt.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at det bør tilstræbes, at fødevarebistandens andel af den samlede danske bistand begrænses.

Et mindretal (Viggo Mollerup og Carl Thomsen) finder, at fødevarebistandens andel af den samlede danske udviklingsbistand må afhænge af udviklingslandenes behov for denne form for bistand.

Udvalget finder, at *Verdensfødevareprogrammet, WFP*, har de bedste muligheder for at mindske fødevarebistandens negative sider og anbefaler derfor, at den danske fødevarebistand i videst muligt omfang kanaliseres gennem denne organisation.

Udvalget anbefaler, at Danmark arbejder for, at omfanget af *EF's fødevarebistand* begrænses, og at en stigende del heraf kanaliseres gennem WFP.

Katastrofebistand. Apartheidbevilling. Bistand til den 4. verden m.v. og flygtningemodtagelse
(kap. 12).

Danmark bør fortsat bidrage til afhjælpningen af katastrofesituationer i udviklingslandene, men bør samtidig i forbindelse med overvejelser om de konkrete danske bidrag hertil

være opmærksom på, at katastrofebistanden i vid udstrækning tages fra de bevillinger, der har den egentlige langsigtede udviklingsbistand som formål.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Ove Munch, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler, at Danmarks støtte til humanitær og uddannelsesmæssig bistand til undertrykte folk eller folkegrupper i det sydlige Afrika (»apartheid«-bevillingen) fortsætter, og at den i overensstemmelse med hidtidig praksis kanaliseres gennem anerkendte internationale organisationer og disses danske medlemsorganisationer.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) ville dog foretrække, at midler over apartheidbevillingen også kunne kanaliseres direkte til befrielsesbevægelsers humanitære og uddannelsesmæssige aktiviteter.

Et mindretal (Gerda Møller) finder ikke at det bør være dansk udenrigspolitik at støtte undertrykte folk eller folkegrupper.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) finder, at Danmark – i overensstemmelse med internationale principper for ydelse af bistand – bør øge bistanden til undertrykte befolkningsgrupper, herunder etniske minoriteter (den 4. verden) i andre dele af verden end det sydlige Afrika, og at dette vil kunne ske efter de hidtidige bevillingsmæssige retningslinier.

Udvalget finder, at der uden for bistandsbevillingerne bør findes veje for på et bredere grundlag at yde støtte til ofre for menneskerettighedskrænkelser.

Modtagelse af flygtninge fra udviklingslandene i Danmark kan ikke betragtes som udviklingsbistand, og udvalget anbefaler, at de dermed forbundne udgifter i fremtiden ikke afholdes af bistandsmidler, men finansieres efter samme retningslinier, som gælder ved modtagelse af andre flygtninge i Danmark.

Bilateral gavefinansieret projektbistand og ikke-projektbunden bistand

(kap. 13).

Landevalg

Projektbistanden bør fortsat koncentreres om et begrænset antal hovedmodtagerlande udvalgt blandt lavindkomstlandene.

Udvalget anbefaler, at samarbejdet med de nuværende fire hovedmodtagerlande – Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh – videreføres indtil videre.

Udvalget finder, at det må være muligt at ændre hovedmodtagerkredsen. Af hensyn til muligheden for at sikre et effektivt bistandssamarbejde bør hovedmodtagerkredsen ikke udvides væsentligt.

Følgende retningslinier bør indgå i overvejelser om valg af nye hovedmodtagerlande:

- behovet for udviklingsbistand
- fattigdomsniveau
- sandsynligheden for at bistanden bliver effektiv i lyset af de danske bistandspolitiske målsætninger, herunder ikke mindst at bistanden skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår.

Projektsamarbejde med modtagerlandene

Et grundlæggende princip for projektsamarbejdet bør fortsat være hovedmodtagerlandets eget ønske om og prioritering af de enkelte aktiviteter i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Planlægningen af bistanden bør fortsat finde sted gennem en løbende dialog og de flerårige rammer for projektbistanden til modtagerlande bør opretholdes.

Danmark må fortsat påtage sig det nødvendige ansvar for planlægning af projekterne med de krav, dette stiller til personale og faglig ekspertise.

Ansvaret for et projekts gennemførelse bør som hovedregel hvile på modtagerlandet.

Der bør som betingelse for dansk bistand ikke stilles krav af politisk karakter, og de betingelser, som sættes for en given aktivitet, bør fortsat alene være knyttet til dens muligheder for at virke fremmende på udviklingen.

Projektpolitik

Bistand til den moderne sektor og udbygning af infrastruktur kan under visse forudsæt-

ninger være til støtte for de fattige befolkningsgruppers økonomiske og sociale udvikling, og udvalget anbefaler, at en sådan bistand også i fremtiden bør kunne ydes modtagerlandene.

Udvalget anbefaler, at projektbistanden i de kommende år i stigende grad rettes mod aktiviteter, som kan øge beskæftigelsen og produktionen blandt de fattige, selv om der fortsat må gøres en betydelig indsats inden for den sociale sektor i landdistrikterne til gavn for den fattige befolkning.

Bistand, som skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske og sociale vilkår, forudsætter et meget betydeligt kendskab til de pågældende landes samfundsforhold. Det kræver meget grundig forundersøgelse og planlægning af de enkelte projekter og en omhyggelig støtte til og overvågning af deres gennemførelse.

Bistanden til kvinder bør øges, og der må i særlig grad sættes ind med aktiviteter, som kan oplyse og uddanne kvinderne i de fattige befolkningsgrupper og bidrage til forbedring af kvindernes økonomiske situation og selvstændighed.

Danmark må fortsætte bestræbelserne på at øge modtagerlandenes interesse for kvindeprojekter og i denne forbindelse styrke den opsøgende virksomhed.

Kvindeaspektet bør integreres i alle former for bistand overalt, hvor det er relevant. Direkte kvindeprojekter anses for nødvendige i en overgangsfase.

Danmark har hidtil opereret med for korte tidsrammer for gennemførelse af projekter. Det vil være hensigtsmæssigt at lade projektaftalerne være af længere varighed.

Især til modtagerlande med store betalingsbalanceproblemer og statsfinansielle problemer bør Danmark i stigende omfang støtte bestræbelser på konsolidering. Udvalget anbefaler endvidere, at Danmark i en overgangsperiode stiller sig positivt til at finansiere driftsomkostninger og i højere grad end hidtil bør finansiere lokale etableringsomkostninger.

Danmark bør specielt være opmærksom på behovet for bistand til projekter, som fremmer fodevareproduktionen.

Danmark bør endvidere være opmærksom på behovet for at støtte modtagerlandenes bestræbelser på at løse deres energiproblemer.

Danmark bør være opmærksom på de voksende miljøproblemer i modtagerlandene og bør være indstillet på at øge projektstøtten til udviklingslandenes begyndende bestræbelser på at forebygge skader og genoprette allerede forvoldte skader. Miljøhensyn bør indgå som en del af al projektforberedelse.

Ikke-projektbunden bistand

Udvalget anbefaler, at Danmark viser større åbenhed over for at gå ind i visse former for ikke-projektbunden bistand som led i det gavefinansierede bistandssamarbejde med flere modtagerlande.

Generelt finder udvalget, at dette især må gælde for de aktivitetsbundne former for sektorbistand, samt varebistand og bistand til finansiering af specifikke importvarer.

Personelbistanden

(kap. 14).

Eksperter

Den bilaterale ekspertbistand bør fortsat i første række søges koncentreret om danskstøttede gave- og lånefinansierede bistandsaktiviteter. Herudover må enkelteksperter til hovedmodtagerlandene og andre lande med danske bistandsmissioner til at støtte eksperterne prioriteres. Der bør dog være mulighed for at yde ekspertbistand i andre tilfælde, hvor særlige grunde taler herfor.

Under disse forudsætninger finder udvalget, at Danmark i større omfang end hidtil bør søge at imødekomme udviklingslandenes anmodninger om ekspertbistand.

Udvalget understreger betydningen af en grundig udvælgelse og forberedelse samt uddannelse og orientering af eksperter og anbefaler, at rekrutteringsproceduren løbende søges forbedret, og at Danidas orienteringskursus med mellemrum evalueres og forbedres i overensstemmelse med undersøgelsesresultaterne.

Frivilligbistanden

Danmark bør i større omfang end hidtil søge at imødekomme relevante anmodninger om frivilligbistand under forudsætning af, at det hidtidige kvalitetsniveau fastholdes.

Ved valg af nye lande til frivilligprogrammer bør man fra dansk side koncentrere sig om lande, med hvilke Danmark har et projektsamarbejde. I den forbindelse bør behovet for at etablere et frivilligprogram i Asien undersøges nærmere.

Udvalget finder det umiddelbart mest hensigtsmæssigt, at der kun ydes statslig støtte til

ét frivilligprogram. Udvalget finder på den anden side ikke på forhånd at kunne udelukke muligheden for at yde støtte til alternative frivilligprogrammer under forudsætning af, at de opfylder samme retningslinier og betingelser, som er gældende for Mellemfolkeligt Samvirkes frivilligprogram.

Stipendiebistand

Udvalget anbefaler, at de gældende retningslinier for stipendiebistanden videreføres, og at der foretages en egentlig evaluering af stipendiebistanden.

Statslånsbistanden
(kap. 15).

En bistandsform svarende til den nuværende statslånsordning vil også i fremtiden have sin berettigelse som et væsentligt led i den danske udviklingsbistand.

Der er i den nuværende økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation i Danmark ikke basis for en opgivelse af princippet om bindingen til danske leverancer. De bestræbelser på at forebygge mulige uheldige virkninger af bindingen med hensyn til pris og andre vilkår, som Danida i de senere år har udfoldet, bør fortsættes.

Det forhold, at statslånsbistanden i henhold til de danske bistandspolitiske målsætninger skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår er ikke ensbetydende med, at bistanden direkte skal rettes mod disse befolkningsgrupper. Udvikling af den moderne sektor, som statslånsprojekterne i kraft af bindingen til danske leverancer ofte vil være rettet mod, kan også forbedre de fattige befolkningsgruppers levevilkår.

Udvalget tillægger teknologivalget stor betydning, idet lånenes betydelige gaveelement giver mulighed for, at der på uheldig måde tilskyndes til anvendelse af kapitalintensiv teknologi.

Udvalget anbefaler, at der sættes øgede ressourcer ind på forberedelse, godkendelse, overvågning og opfølgning af projekter inden for statslånsprogrammet tilpasset de enkelte projekters karakter samt forholdene i de enkelte modtagerlande.

Udvalget anbefaler, at statslån til de mindst udviklede lande (LLDC-landene) i fremtiden erstattes af gavebistand. Når bortses fra hovedmodtagerlandene er der endvidere enighed i udvalget om, at bistanden til LLDC-landene bør være bundet til danske leverancer. (Hvad angår hovedmodtagerlandene finder udvalgets flertal, at al bistand til disse bør ydes som ubundne gaver jævnfør nedenfor).

Den bundne gavebistand bør med de nedennævnte begrænsninger gennemføres på samme måde som den ubundne projektbistand, især når det gælder indkøb og overvågning af bistandens gennemførelse. Den bundne gavebistand bør ligesom den hidtidige lånebistand ydes som rammebevillinger. Den bundne gavebistand vil ofte blive anvendt til projekter inden for den moderne sektor, og udvalget finder, at opgaverne i forbindelse med planlægning, indkøb og gennemførelse af disse projekter, hvor det er hensigtsmæssigt, bør udliciteres til rådgivende danske firmaer.

Udvalget er opmærksom på, at gennemførelsen af den bundne gavebistand selv ved udlicitering af opgaverne og selv om antallet af modtagerlande i LLDC-kredsen begrænses, vil stille øgede krav til administrationen af bistanden.

Der er i udvalget enighed om, at modtagerne af bundne gaver og lån skal kunne modtage finansiering af lokale omkostninger i tilknytning til de projekter, som de bundne gaver og lån vedrører op til i alt 15% af det samlede program for bundne lån og gaver.

Udvalget anbefaler også, at varekredsen for bundne gaver og lån udvides til at omfatte ikke blot dansk kapitaludstyr og tjenesteydelser, men også andre danske varer med udviklingseffekt.

Endelig anbefaler udvalget, at den nuværende overgrænse på 250 dollars pr. indbygger for lån på blødere vilkår hæves til Verdensbankens nuværende grænse mellem lav- og mellemindkomstlande og løbende pristalsreguleres i overensstemmelse hermed.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at den del af statslånsprogrammet, som hidtil er gået til de fire hovedmodtagerlande for dansk gavebistand (svarende til 8% af Danmarks samlede bistand) for fremtiden skal være en del af en udvidet ramme for gavebistand til hvert af disse lande. Dermed ophæves de formelle bindinger på den hidtidige lånebistand til disse lande. Dette forslag vil betyde, at programmet for bundne gaver og lån fremover vil udgøre ca. 17% af den samlede danske bistand. Træffes

der i de kommende år beslutning om at udvide kredsen af hovedmodtagerlande, skal de pågældende landes del af programmet for bundne gaver og lån dog overføres til disse lande som en del af de flerårige landerammer for projektbistanden til disse lande.

Flertallet er under forudsætning af ovennævnte ændringer i programmet til hovedmodtagerlandene rede til at gå med til en forhøjelse af grænsen fra de nuværende 550 dollars til 730 dollars i gennemsnitsindkomst pr. indbygger for lande, som i fremtiden kan modtage bundne gaver og lån og en løbende regulering af denne grænse.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder ikke, at der bør indføres en særlig ordning for de fire hovedmodtagerlande. Mindretallet anbefaler, at de to hovedmodtagerlande, som tilhører kredsen af LLDC-lande, på samme måde som andre LLDC-lande ydes bundne gaver, mens de øvrige to hovedmodtagerlande fortsat tilbydes bundne lån. Mindretallet finder, at programmet for bundne gaver og lån bør svare til det hidtidige statslånsprograms andel af den samlede danske bistand.

En del af mindretallet (Mogens Isaksen og Christian Kelm-Hansen) er enig i flertallets anbefaling om, at den nuværende lånegrænse på 550 dollars pr. indbygger bør bringes på niveau med den grænse på 730 dollars pr. indbygger, der i øjeblikket anvendes af IDA, og løbende reguleres i overensstemmelse med IDA's årlige reguleringer.

En anden del af mindretallet (Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) foreslår lånegrænsen forhøjet til grænsen for udviklingslån på verdensbankvilkår – for øjeblikket 1510 dollars pr. indbygger – dog således, at gaveelementet reduceres for lande, hvis bruttonationalprodukt pr. indbygger ligger over IDA-grænsen.

Nordisk samarbejde
(kap. 16).

Udvalget tillægger det uformelle nordiske samarbejde særlig betydning. Udvalget anbefaler således, at de nordiske lande forud for internationale møder om bistandspolitiske spørgsmål og i de internationale bistandsorganisationer i videst muligt omfang afstemmer deres synspunkter og fortsat optræder samlet, hvor det er muligt.

Iværksættelse af fællesnordiske projekter i udviklingslandene bør ikke være motiveret af hensynet til den nordiske idé, men alene omfatte projekter, som det enten af finansielle eller rekrutteringsmæssige grunde vil være særligt fordelagtigt at samarbejde om, eller hvor det frembyder klare administrative fordele for modtagerlandet.

Evaluering
(kap. 17).

Udvalget finder, at hensigtsmæssigt og systematisk tilrettelagte evalueringsaktiviteter er af væsentlig betydning for bestræbelserne på at forbedre bistandsarbejdet.

Danida har i efteråret 1981 udarbejdet en plan for oprettelsen af en evalueringsenhed og for den fremtidige evalueringsindsats.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) konstaterer, at der med den fremlagte plan – som man i princippet tilslutter sig – er tale om en vis, men ikke tilstrækkelig styrkelse af Danidas evalueringsindsats, og flertallet anbefaler derfor, at evalueringsenheden får tillagt flere ressourcer end anført i planen med henblik på at fremme en hurtigere udbygning af evalueringsaktiviteterne på alle de forskellige områder.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder, at det må tillægges væsentlig betydning, at udviklingen af evalueringsenhedens aktiviteter sker gradvis for at sikre en harmonisk indpasning i de øvrige bistandsaktiviteter.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at evaluering af statslånsprojekter skal prioriteres på lige fod med evaluering af andre projekter inden for det danske bistandsprogram.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at der også vil være behov for i samarbejde med andre giverlande at fremme en bedre evaluering af de multilaterale aktiviteter.

Udviklingsbistand gennem private danske organisationer
(kap. 18).

De private danske organisationers projekter er et værdifuldt supplement til den statslige udviklingsbistand, og de private organisationers engagement i bistandssamarbejdet er af stor betydning for befolkningens holdning til udviklingsproblematikken.

Udvalget finder, at muligheden for 100% statslig finansiering af de private organisationers projekter bør opretholdes.

Udvalget anbefaler, at der til delvis dækning af hjemlige administrationsomkostninger i forbindelse med gennemførelsen af konkrete, tidsbegrænsede projekter kan ydes et bidrag.

Statslig støtte til private kapitaloverførsler
(kap. 19).

Udvalget anbefaler, at kreditgarantiordningen udgår af lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Viggo Mollerup, Ove Munch, Gerda Møller, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler, at investeringsgarantiordningen ligeledes udgår af loven.

Et mindretal (Christian Kelm-Hansen) finder, at investeringsgarantiordningen bør fastholdes i loven, for at udviklingspolitiske hensyn fortsat skal indgå i overvejelserne om ydelse af de enkelte garantier.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) anbefaler, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene forbliver i lov om internationalt udviklingssamarbejde for derigennem at understrege, at IFU skal administreres i overensstemmelse med lovens formålsparagraf og herunder de for den statslige danske bistand gældende principper. Flertallet anbefaler samtidig, at IFU i samvirke med dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil koncentrerer sin indsats om de fattige udviklingslande. Endvidere anbefaler flertallet, at der foretages en uafhængig undersøgelse af IFU's virksomhed med særligt henblik på at klarlægge mulighederne for, hvorledes fonden i samvirke med dansk erhvervsliv – også på andre måder end ved fælles foretagender (joint ventures) – i højere grad end hidtil kan bidrage til udviklingen i disse lande. I en sådan vurdering af IFU bør også indgå overvejelser om hensigtsmæssigheden af fondens nuværende placering som selvejende institution og principperne for bestyrelsens sammensætning.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) anbefaler ligeledes, at IFU forbliver i lov om internationalt udviklingssamarbejde. Mindretallet finder, at IFU's formål fortsat bør være at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene gennem fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Dette forudsætter, at danske virksomheder ønsker at gå ind i investeringer i udviklingslandene med risikovillig kapital. Ved at fastholde IFU i loven understreges, at IFU bør administreres under hensyntagen til de for den statslige danske bistand gældende målsætninger og principper. Den særlige karakter ved IFU's virksomhed betyder imidlertid, at der ikke kan stilles samme krav til IFU som til den danske statslige udviklingsbistand med hensyn til bl.a. begrænsning af landekredsen.

Udviklingsforskning
(kap. 20).

Udvalget anbefaler, at dansk udviklingsforsknings nuværende reale omfang indtil videre opretholdes, idet udvalget samtidig finder, at spørgsmålet om det fremtidige omfang af dansk udviklingsforskning må bero på udfaldet af den evaluering af den hidtidige forskningsindsats, som styrelsen har ønsket gennemført.

Når spørgsmålet om omfanget af bevillingerne til dansk udviklingsforskning er afklaret, må det alvorligt overvejes at lade en vis del af Center for Udviklingsforsknings forskningsudgifter afholde via basisbevillingen.

Oplysningsvirksomhed
(kap. 21).

Behovet for at udbrede kendskabet til udviklingslandenes problemer og betydningen af Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde er fortsat meget stort.

De i 1977 opstillede retningslinier for den statsstøttede oplysningsvirksomhed udgør fortsat et konstruktivt grundlag for oplysningsvirksomheden og bør fastholdes.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler en øjeblikkelig forhøjelse af oplysningsmidlerne.

Et mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) kan tilslutte sig de principielle synspunkter for oplysningsarbejdet, men ikke anbefalingen af

en øjeblikkelig forhøjelse af oplysningsbevillingen.

Udvalget finder, at stigninger i bistandsbevillingerne bør tillægges betydelig vægt i vurderingen af behovet for løbende forøgelser af oplysningsmidlerne.

Udvalget finder det ønskeligt, at organisationerne i deres oplysningsvirksomhed søger at nå længere ud end til formidlerne og undervisningssektoren, men erkender, at dette antagelig forudsætter en forøgelse af statstilskuddene.

Der er behov for, at de senere års mere systematiske oplysningsindsats fra Danidas side yderligere udbygges, og udvalget anbefaler, at der oprettes en særskilt bevilling for Danidas informationsvirksomhed.

Kulturelt samarbejde
(kap. 22).

Bistandssamarbejdet må baseres på en række kulturelle realiteter i det enkelte modtagerland, og kulturfaktoren må derfor tillægges betydning ved planlægning og gennemførelse af bistandsaktiviteterne.

Danmark bør fortsat stille sig positiv over for anmodninger fra modtagerlandene om støtte til aktiviteter med kulturelt islæt over bistandsbevillingerne.

Udvalget anbefaler, at der oprettes et forum af personer med tilknytning til potentielle »brugergrupper« i Danmark med det formål at inspirere og rådgive om anvendelsen af bevillingen til kulturelt samarbejde med udviklingslandene.

Styrelsen og Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde
(kap. 23).

Styrelsens rolle i bistandssamarbejdet bør videreføres, men for at mindske arbejdsbyrden bør styrelsen i mindre grad fordybe sig i detailudformningen og -administrationen af de konkrete bistandsaktiviteter og i stedet i stigende grad gennemføre drøftelser om mere principielle spørgsmål vedrørende den bilaterale bistand og om multilateral bistand.

Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde bør videreføres i den nuværende form.

KAPITEL 2

Udviklingslandenes situation

Hovedtræk af den almindelige økonomiske udvikling i u-landene

Erfaringerne fra 1970'erne

Som det har været tilfældet for et stigende antal industrilande, har de fleste olieimporterende u-lande siden midten af 1970'erne oplevet et stærkt voksende betalingsbalanceunderskud og inflation. Begge dele har i høj grad været en følge af prisstigninger for energi såvel som for råvarer og færdigvarer. Desuden har en række udviklingslande, ligesom mange industrilande, måttet konstatere voksende underskud på statsfinanserne og en forøgelse af den indenlandske pengeforsyning.

Disse problemer, som præger den aktuelle økonomiske situation i u-landene, har deres udspring i et økonomisk tilbageslag, som indtraf i de vestlige industrilande i begyndelsen af 1970'erne, og som forstærkedes af de kraftige olieprisstigninger fra 1973. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, i hvor stor udstrækning det lykkedes for u-landene at afbøde virkningerne i første omgang. De fleste af dem kunne således opretholde en relativt høj økonomisk aktivitet i kraft af de muligheder, som viste sig, for at finansiere betalingsbalanceunderskuddene. Men krisens virkninger var ret forskellige for de forskellige kategorier af udviklingslande.

De såkaldte *mellemindkomstlande*, herunder de nyligt industrialiserede lande (NIC-landene)[1]), havde indtil midten af 1970'erne været karakteriseret ved et usædvanligt højt økonomisk vækst tempo, typisk 6-8 % om året. For mellemindkomstlandene betød begivenhederne i første halvdel af 1970'erne, at væksten reduceredes til 4-4½ % om året for den resterende del af årtiet. Ikke desto mindre opretholdt disse lande et økonomisk vækst tempo, som oversteg industrilandenes i samme periode.

Dette var muligt, fordi en række af disse lande var i stand til at opnå betydelige lån til finansiering af deres betalingsunderskud på de vestlige, private pengemarkeder, hvilket skyldtes den betydelige internationale likviditet, som fulgte i kølvandet af olieprisstigningerne. Det var i den forbindelse af stor betydning, at flere af mellemindkomstlandene, specielt NIC-landene, var i stand til fortsat at forøge deres eksport til de vestlige industrilande, såvel som til OPEC-landene, da det var en væsentlig forudsætning for, at de blev anset for kreditværdige af de vestlige banker.

For *lavindkomstlandene* under ét, var der tale om en forøgelse af det økonomiske vækst tempo i perioden 1974-78 i forhold til perioden 1970-74, nemlig fra 3 % om året til 5-5½ % om året. Disse tal dækker imidlertid over meget store forskelle i væksten mellem lavindkomstlandene i Asien og Afrika. Mens de asiatiske lande havde en række gode høstår, ikke mindst som følge af en kraftig udvidelse af arealerne under kunstvanding og anvendelsen af nye kornsorter, oplevede mange afrikanske lande tværtimod, at produktionen af fødevarer steg mindre end befolkningstilvæksten.

Udviklingslandene var således som helhed blevet mindre ramt af krisen i begyndelsen af 1970'erne, end mange havde frygtet. Alligevel

[1]) Lavindkomstlande defineres p.t. (af DAC) som u-lande, der ifølge Verdensbankens statistikker i 1978 lå under 450 dollars pr. indbygger i bruttonationalprodukt. U-lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger over 450 dollars er de såkaldte mellemindkomstlande. En del af mellemindkomstlandene udgøres af NIC-landene (Newly Industrialized Countries), der omfatter Argentina, Brasilien, Hong Kong, Sydkorea, Mexico, Taiwan, Singapore, Spanien, Portugal, Grækenland og Jugoslavien. Ved omtalen af mellemindkomstlande er i det følgende OPEC-landene ikke indregnet.

var de i slutningen af 1970'erne dårligere rustede til at imødegå en ny krise, end de havde været ti år tidligere. Mellemindkomstlandene havde op gennem 1970'erne øget deres gældsbyrde så meget, at de i 1978 måtte anvende 15 % af deres eksportindtægter på renter og afdrag af udenlandsk gæld, mens andelen otte år tidligere havde ligget under 10 %. Lavindkomstlandene derimod havde i vid udstrækning fået finansieret betalingsbalanceunderskuddene gennem en forøgelse af bistandsoverførslerne, og var hermed mere afhængige af bistand end de havde været ved årtiets begyndelse.

Udviklingslandene blev derfor stillet over for alvorlige tilpasningsproblemer, da energipriserne påny steg kraftigt i slutningen af 1970'erne – i 1979 således godt 50 %, og derefter igen omkring 50 % i 1980. Disse prisstigninger medførte, at udviklingslandenes udgifter til import af olie og olieprodukter steg fra godt 30 mia. dollars i 1978 til op imod 70 mia. dollars i 1980.

Sammenlignet med 1960'erne betød 1970'erne en væsentlig tilbagegang i *væksten pr. indbygger*[1]) for udviklingslandene som helhed. Faldet var størst for lavindkomstlandene i Asien og især i Afrika syd for Sahara. Fremgangen i 1960'erne i de afrikanske lavindkomstlande blev således afløst af en direkte formindskelse af indkomsten pr. indbygger. De olieimporterende mellemindkomstlande fik derimod større vækst i indkomst pr. indbygger i 1970'erne end i 1960'erne, dog bortset fra de afrikanske mellemindkomstlande, hvis økonomier voksede mindre i 1970'erne end i det foregående tiår.

Udsigterne for 1980'erne

Det billede, som tegner sig for udviklingslandenes økonomiske udvikling i 1980'erne, er således alt andet end lyst. Deres muligheder for at tilpasse sig vilkårene i omverdenen er imidlertid forskellige.

Hvad angår *mellemindkomstlandene* er der, som i 1970'erne, en forskel mellem de lande, som er stærkt afhængige af industrieksport, og de, som ikke er det. For de første, NIC-landene, vil deres fortsatte afsætningsmuligheder på de vestlige industrilandes markeder være afgørende for deres økonomiske vækst. Den økonomiske afmatning i Vesteuropa og USA i begyndelsen af 1980'erne er i sig selv et forhold, som givetvis vil have en negativ indvirkning på disse landes vækst. Det er derfor af stor betydning, at de vestlige industrilande i bestræbelserne på at bekæmpe deres betalingsbalanceproblemer ikke forfalder til en forøgelse af den protektionisme over for udviklingslandenes industrieksport, der var tendenser til i 1970'erne.

For mellemindkomstlande, som ikke eksporterer hverken olie eller industrivarer, gælder det, at de ligesom lavindkomstlandene i meget høj grad vil være afhængige af lån og gaver, ydet eller formidlet af internationale organisationer og bilaterale giverlande.

Ved en vurdering af udviklingsperspektiverne for *lavindkomstlandene* vil der i det følgende blive foretaget en sondring mellem lavindkomstlandene i Afrika og Asien, der også i 1970'erne havde en ret forskellig økonomisk udvikling.

Udviklingen i lavindkomstlandene i Afrika syd for Sahara

Generelt

Mens lavindkomstlandene i Afrika syd for Sahara i 1960'erne under ét havde en økonomisk vækst pr. indbygger på mellem 1 og 2 %, var der i 1970'erne tale om en stagnation, nulvækst, for disse lande under ét. I de prognoser, som er opstillet af Verdensbanken, regnes ikke med nogen vækst målt *pr. indbygger* i 1980'erne. For første halvdel af 1980'erne, der vil være karakteriseret af en meget vanskelig tilpasning til de økonomiske vilkår i omverdenen, skønnes det endog, at der for mange lande vil være tale om en negativ vækst pr. indbygger.

Når den økonomiske vækst i landene i tropisk Afrika, med enkelte undtagelser, har været så langsom både i 1960'erne og 1970'erne, skyldes det i meget høj grad den lave vækst i fødevareproduktionen. Ifølge FAO holdt væksten i fødevareproduktionen kun lige trit med befolkningstilvæksten på 2,5 % om året i 1960'erne, og i 1970'erne var der tale om en faldende fødevareproduktion pr. indbygger. Afrika, det tyndest befolkede af de tre udvik-

[1]) Væksten pr. indbygger fremkommer ved at væksten i bruttonationalproduktet reduceres med befolkningstilvæksten – hvis et land således i et givet år har haft en vækst i bruttonationalproduktet på 5% og befolkningen samtidig er vokset med 2%, betyder dette, at væksten pr. indbygger har ligget omkring 3%.

lingskontinenter, er således i stadig mindre udstrækning, i stand til selv at dække sit fødevarebehov.

Denne udvikling havde naturligvis sammenhæng med tørkeårene i 1970'ernes første halvdel. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen. Blandt flere andre grunde nævnes en generel underprioritering af landbrugssektoren og en lidet hensigtsmæssig landbrugspolitik, hvor der bl.a. peges på de manglende jordreformer i Kenya, og forsøgene på at føre bosætningspolitik i Tanzania. Delvis som et resultat af underprioriteringen har der været tale om et forringet bytteforhold for landbruget, idet priserne på de salgsafgrøder, som bønderne dyrker, ikke har holdt trit med priserne på produktionsmidler. Denne ugunstige udvikling i bytteforholdet er ikke blevet kompenseret af produktivitetsstigninger, ej heller af en forøget effektivitet i transport eller distribution.

Mens regeringerne – gennem regulering af valutakurserne – kun har indirekte indflydelse på priserne på eksportafgrøder og på de importerede produktionsmidler i landbruget, gælder det for fødevarer til byernes forsyning, at priserne i de fleste lande har været undergivet regeringskontrol. Der har været en tilbøjelighed til at holde fødevarepriserne nede til gavn for byernes befolkninger, men til skade for producenterne. Følgelig har landbruget mange steder ikke været i stand til at brødføde de hastigt voksende bybefolkninger.

Indtil de seneste år har det været muligt at dække fødevareunderskuddet med import, til dels i form af fødevarebistand fra den vestlige verden. I de seneste år har valutaknapheden gjort det stadig vanskeligere at løse det stigende fødevareunderskud gennem kommerciel import.

Af andre forhold, som givetvis har spillet en rolle for stagnationen i fødevareproduktionen i tropisk Afrika bør nævnes de ustabile politiske forhold, som førte til borgerkrige og befrielseskrige, navnlig i det sydlige Afrika; forhold, som i høj grad berørte landbefolkningerne. Blandt andet førte det til flygtningestrømme, som i 1970'erne omfattede millioner af mennesker.

I internationale og nationale debatter om økonomisk udvikling i udviklingslandene blev det i 1970'erne fremhævet med stigende styrke, at udvikling ikke blot er et spørgsmål om gennemsnitlig økonomisk vækst, men i høj grad et spørgsmål om sammensætningen af væksten, hvilke befolkningsgrupper der bliver berørt af forandringsprocesserne og på hvilke måder. Man har i den forbindelse hæftet sig ved, hvilke ændringer der sker i indkomstfordelingen i løbet af udviklingsprocessen. Det er ofte kendetegnende for ændringer i indkomstfordelingen i de tidlige faser af en økonomisk udviklingsproces, at indkomststigninger især favoriserer de befolkningsgrupper, som i forvejen har de højeste indkomster. Denne beskrivelse har også en vis gyldighed for landene i Afrika, men skævhederne i udviklingen er yderligere blevet forstærket af udviklingsstrategier, som i særlig grad har favoriseret den moderne sektor på den traditionelle sektors bekostning.

Det har også været karakteristisk for udviklingen efter uafhængigheden i adskillige afrikanske lande, at der er foregået en kraftig udvidelse af den offentlige sektors serviceydelser, som i betydeligt omfang også er kommet store og fattige befolkningsgrupper til gode. Det gælder især på skole- og uddannelsesområdet. Det skønnes således, at medens mindre end 30 % af alle børn kom i skole i 1960 i tropisk Afrika, var andelen i midten af 1970'erne nået op over 50 %. Også inden for sundhedssektoren, vandforsyning og anden social infrastruktur er der i mange lande sket en betydelig reel udvidelse af de offentlige budgetter siden kolonitiden.

Med udsigterne for økonomien i landene i tropisk Afrika i de kommende år, må det forudses, at det ikke mindst er på disse områder, der vil blive foretaget nedskæringer i de offentlige budgetter i bestræbelserne på at begrænse inflationen og betalingsbalanceunderskuddene. Hvis dette ikke skal komme til at betyde stagnation – for ikke at sige forringelse – i de offentlige serviceydelser til dækning af befolkningernes elementære behov, vil det være nødvendigt med en betydelig økonomisering af ressourcerne.

Der er således uden tvivl muligheder for en mere effektiv anvendelse af ressourcerne, bl.a. ved anvendelse af teknologier, som er bedre tilpassede til afrikanske forhold, og som er mindre importkrævende end de investeringer, der i de foregående år blev foretaget i offentlige sektorydelser. Som eksempel kan nævnes sundhedssektoren, hvor en langt bedre udnyttelse af knappe ressourcer skulle kunne nås ved at sprede indsatserne ud over større befolkningsgrupper og ved i højere grad at lægge

vægt på forebyggende foranstaltninger på bekostning af helbredende.

Udviklingsperspektiverne for hovedmodtagerlandene i Afrika

KENYA

Hidtidige erfaringer

Siden Kenya opnåede sin uafhængighed i 1963 har de gennemgående hovedmålsætninger i landets hidtidige fire udviklingsplaner været:

a. maksimering af økonomisk vækst
b. ligelig fordeling af denne vækst, og
c. kenyanisering af økonomien

Den europæiske indvandring til Kenya fra slutningen af forrige århundrede havde til følge, at der ved uafhængigheden kunne tales om, at landet bestod af to adskilte økonomier. For det første en teknologisk avanceret, moderne økonomi på plantagerne i højlandet og i de nye bysamfund – en økonomi der i vid udstrækning var, og fortsat er, afhængig af tilførsler af kapital og teknologi udefra. Og en fattig og underudviklet økonomi hos småbrugere og nomader uden for det centrale højland.

Kenya opnåede i 1960'erne, takket være denne moderne sektor, en usædvanlig høj økonomisk vækstrate. Det reale nationalprodukt voksede med omkring 7 % om året. Fra begyndelsen af 1970'erne svækkedes væksttempoet imidlertid først og fremmest som følge af en næsten stagnerende landbrugsproduktion.

Mens de almindelige økonomiske vækstmålsætninger i det store og hele blev virkeliggjort, i hvert fald til ind i 1970'erne, er regeringens andet erklærede hovedmål, en mere ligelig fordeling af væksten, næppe blevet realiseret. Der har kun været tale om en beskeden fremgang i levevilkårene for den fattige del af befolkningen. Undersøgelser indicerer, at de fattigste 40 % af befolkningen, både i byerne og landdistrikterne, har haft en faldende andel af indkomsterne i den sidste snes år. Også i geografisk henseende har der været tale om en »skæv« vækst, hvor de i forvejen store uligheder imellem land og by, og imellem fattige og rige provinser, er vokset. Ikke desto mindre er der i sammenligning med situationen ved uafhængigheden sket adskillige forbedringer også for den fattige del af befolkningen, på skole- og uddannelsesområdet, samt inden for drikkevandsforsyning og sundhed.

Udviklingsperspektiver

I de senere år er opmærksomheden i stigende grad blevet rettet mod befolkningsudviklingen i Kenya. Med en befolkning, der årligt vokser med 4 %, er Kenya et af de lande i verden, som har den højeste befolkningstilvækst.

Det såkaldte befolkningsproblem har tre aspekter, nemlig for det første spørgsmålet om befolkningens totale størrelse i forhold til de tilgængelige naturressourcer, især dyrkbart land, for det andet spørgsmålet om den hastighed, hvormed befolkningen vokser, og for det tredje mulighederne for at forøge produktionen, især pr. enhed af dyrkbart areal.

Det første aspekt fremhæves især som et problem i visse meget tætbefolkede lande i Asien, mens det ikke anses for at være et problem for de tyndt befolkede lande i tropisk Afrika, hvor det kan være et problem med en befolkningstæthed, der er for lille til at bære en moderne infrastruktur. Det andet aspekt, en for hastigt voksende befolkning, anses for at være et problem under alle forhold, fordi de store børnebefolkninger medfører tunge forsørgerbyrder for samfundet, og for de enkelte familier.

I modsætning til de fleste andre lande i tropisk Afrika anses både befolkningens størrelse og dens tilvæksthastighed at rejse betydelige problemer for Kenyas fremtid. Landet er ganske vist stort med sine kun 16 mill. indbyggere, men det er kun godt 20 % af Kenya, eller 110.000 km^2, der enten er opdyrket, eller som kan opdyrkes uden meget betydelige investeringer. Langt størsteparten af den voksende befolkning vil, selv under de mest optimistiske forudsætninger om en kraftig industrialisering baseret på en arbejdskraftintensiv teknologi, endnu i mange årtier skulle ernære sig direkte ved jordbrug.

De fleste eksperter skønner, at Kenya har gode muligheder for at brødføde sin hastigt voksende befolkning endnu en rum tid fremover. For det første vil det, i princippet, være muligt at afhjælpe det øgede befolkningspres ved omflytninger mellem de forskellige provinser og de forskellige stammers områder af landet. Hertil kommer, at der endnu i dag ligger store arealer af den bedste jord hen som udyrkede enge og græsgange under de ekstensivt drevne storbrug.

Der ligger således store muligheder for at øge landbrugsproduktionen gennem en intensivering af dyrkningen på de allerede dyrkede jorde. Dette forudsætter imidlertid dels omfattende omflytninger af befolkningen i de tættest befolkede områder, dels jordreformer, først og fremmest udstykninger af de største brug. Det er i den forbindelse værd at lægge mærke til, at hele væksten i landbrugsproduktionen i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne fandt sted på de mindre landbrug. De små selvforsyningslandbrug blev i denne periode draget ind i produktionen af eksportafgrøder og var samtidig i stand til at øge produktionen af fødevarer til hjemmemarkedet. En forøgelse af landbrugsproduktionen baseret på småbrug nødvendiggør imidlertid en fortsat udbygning af konsulenttjeneste m.m.

Herudover vil marginale, regnfattige områder kunne opdyrkes gennem anvendelsen af forbedrede metoder, indførelse af tørkeresistente afgrøder, samt i et vist omfang gennem kunstvanding. Omkostningerne ved at bringe disse marginale jorde under plov er dog høje.

Visse marginale områder, der tidligere anvendtes til kvæggræsning, er allerede blevet opdyrket som følge af knapheden på god landbrugsjord, der som ovenfor nævnt er skabt dels af befolkningstilvæksten dels af den ulige fordeling af jorden. Denne opdyrkning er sket uden anvendelse af de forbedrede og skånsomme dyrkningsmetoder, der kræves for at undgå omfattende erosion. Samtidig tvinger opdyrkningen kvægbrugerne ud i endnu tørrere områder, hvor det voksende antal dyr vil nedslide og bortæde den sparsomme vegetation, hvilket atter fører til erosion og ørkendannelse. – Kenya er med andre ord ved at løbe ind i de problemer, der kendetegner Sahel-landenes udvikling.

De aktuelle tilpasningsproblemer

Ligesom i andre udviklingslande medførte olieprisstigningen og den økonomiske verdenskrise i 1979 og 1980 et chok for den kenyanske økonomi. I et forsøg på at reducere en stærkt øget betalingsbalanceuligevægt, et stigende underskud på statsfinanserne og inflationen gennemførte Kenyas regering i 1980 forskellige indgreb som led i et strukturtilpasningsprogram. Disse indgreb indebærer bl.a. en kraftig beskæring af investerings- og driftsudgifterne i de ikke umiddelbart produktive sektorer af økonomien, som f.eks. uddannelses- og sundhedssektorerne, samt miljøværnsområdet.

Et andet hovedpunkt i strukturtilpasningsprogrammet er støtte til eksporterende og importsubstituerende erhverv, herunder landbruget. Gennem jordreformer, forhøjede producentpriser, forsøg på en effektivisering af lager- og markedsføring m.v., tilstræber Kenya i første række atter at blive selvforsynende for så vidt angår majs, ris og hvede.

Ikke mindst den kraftige beskæring af de offentlige udgifter, der som nævnt i første række rammer de ikke umiddelbart produktive sektorer, vil svække mulighederne for på længere sigt at bekæmpe fattigdomsproblemet. Indsatsen over for disse befolkningsgrupper vil derfor i betydelig grad være afhængig af en forbedring og udbygning af bistanden udefra, der i de seneste år har finansieret op mod en tredjedel af det kenyanske udviklingsbudget. De stadig strammere driftsbudgetter taler samtidig for, at bistanden i højere grad udstrækkes til at dække også driftsudgifter især i projekternes opbygningsfase.

Der må endvidere forudses, at iværksættelsen af mere langsigtede miljøværnsforanstaltninger, f.eks. til forebyggelse af ørkendannelse, ligeledes vil være afhængig af bistand udefra.

TANZANIA

Udviklingen i Tanzania siden uafhængigheden i 1961 kan opdeles i to klart adskilte perioder, nemlig perioden fra tidspunktet for uafhængigheden op til slutningen af 1960'erne og perioden derefter.

Tanzania bestod ikke ved uafhængigheden i nær samme grad som Kenya af to adskilte økonomier, og var ikke på samme måde præget af en kolonial fortid. I de første år efter uafhængigheden blev kræfterne koncentreret om at overtage og udbygge den modernisering af økonomien, som var i gang forud for uafhængigheden, da Tanzanias økonomi i det væsentlige kunne karakteriseres som en typisk afrikansk eksportøkonomi, baseret på overskudsproduktion fra den såkaldte traditionelle sektor, men i et vist omfang også på udenlandsk ejede plantager. Den økonomiske vækstrate i denne periode var relativt høj, idet nationalproduktet voksede med omkring 5 % om året.

Efter Arusha-deklarationen

I 1967 fremlagde landets præsident, Julius Nyerere, den såkaldte Arusha-deklaration og

erklæringen »Socialism and Rural Development«. Disse to programerklæringer lagde grunden til en vidtgående omstrukturering af det tanzanianske samfund. Arusha-deklarationen var signalet til en række nationaliseringer af banker, handels- og industriselskaber samt plantagebrug. »Socialism and Rural Development«-deklarationen gav stødet til en række omfattende bestræbelser på omstrukturering af produktions- og leveforhold i landsbysamfundene. I første omgang gik denne bestræbelse i retning af dannelse af landsbysamfund med fællesproduktion m.m., kaldet »Ujamaa« landsbyer. Senere, i midten af 1970'erne, blev vægten især lagt på bosætning i større landsbyenheder for mere effektivt at udnytte de betydelige nye investeringer i infrastruktur. Flere millioner mennesker blev i løbet af få år tilskyndet, eller tvunget, til at flytte sammen i nye større landsbysamfund.

Omstruktureringen skal dernæst ses som ønske om en samfundsopbygning på et socialistisk grundlag, ud fra de særlige forudsætninger herfor, som eksisterer i Tanzania. Dette blev forsøgt udmøntet i en strategi, hvor der lægges meget betydelig vægt på social lighed og på fælles eje af jorden.

Virkninger af omstruktureringen på samfundsproduktionen

Selv om det vel måtte forudses, at de meget omfattende samfundsmæssige strukturændringer, som blev indledt i slutningen af 1960'erne, i en årrække ville indvirke negativt på den samlede produktion i samfundet, blev der ikke desto mindre lagt vægt på en høj økonomisk vækst, som skulle tilgodese alle dele af samfundet. Det er da også bemærkelsesværdigt, at landets totale investeringer steg samtidig med, at strukturændringerne gennemførtes.

I betragtning af stigningen i investeringsniveauet var det derfor utilfredsstillende, at der fra slutningen af 1960'erne skete et fald i den totale økonomiske vækst, fra et niveau på godt 5 % i 1960'erne til godt 4 % i 1970'erne. Hertil kommer, at væksten i 1970'erne fremkom ved, at der var en usædvanlig høj vækst i produktionen til eget forbrug på landet. Det er meget vanskeligt at bestemme omfanget af denne såkaldte subsistensproduktion, hvilket skaber usikkerhed om den nævnte årlige vækst i 1970'erne.

Der er forskellige årsager til faldet i det økonomiske væksttempo, på trods af det høje investeringsniveau. For det første sammensætningen af investeringerne, idet en væsentlig andel heraf blev foretaget i sektorer, som kun indirekte og først på længere sigt kan forventes at medføre produktivitetsstigninger. Det gælder transportsektoren (f.eks. jernbanen mellem Tanzania og Zambia) samt undervisningssektoren og den sociale sektor. For det andet, selv om der faktisk blev foretaget store investeringer i de umiddelbart produktive sektorer, har afkastet af disse investeringer været utilfredsstillende lavt, især på grund af ringe effektivitet i de nye, overvejende statsdrevne industrier. Som en tredje årsag må nævnes udviklingen i landbrugsproduktionen, der beskæftiger 90 % af befolkningen, og som siden 1970 næppe har kunnet holde trit med befolkningstilvæksten.

Der var flere grunde til, at landbrugsproduktionen udviklede sig utilfredsstillende. For det første kan nævnes manglende incitamenter for produktion af salgsafgrøder, specielt lave priser til producenterne i forhold til priserne på produktionsmidler. Men også priserne på mange af de forbrugsvarer, som landsbybefolkningen efterspørger, steg mere end bøndernes salgspriser. Forsyningssituationen udviklede sig iøvrigt – bl.a. på grund af svigtende transportssystemer – således, at landsbybefolkningen mange steder i landet i det hele taget havde svært ved at skaffe sig ikke-lokalt producerede varer.

En væsentlig grund til den utilfredsstillende udvikling i landbruget var også bosætningen af flere millioner landsbybeboere i nye og større landsbysamfund. Det må nødvendigvis tage sin tid at foretage de nødvendige omstillinger til de herved opståede nye produktionsvilkår, såvel i fysisk som organisatorisk henseende.

Uddannelse og den sociale sektor. Indkomstfordelingen

Som antydet ovenfor er en væsentlig del af de stigende investeringer siden slutningen af 1960'erne blevet foretaget inden for uddannelses- og socialsektoren over hele landet. På begge disse områder befandt Tanzania sig ved uafhængigheden på et relativt lavt niveau i sammenligning med en række andre afrikanske lande.

Inden for uddannelsessektoren blev hovedvægten i de første år efter uafhængigheden især lagt på videregående uddannelse. Efter at de mest påtrængende behov på dette område var ved at være tilfredsstillet, blev uddannelsespo-

litikken ændret i slutningen af 1960'erne, og betydelige økonomiske ressourcer er siden blevet ofret på en kraftig udbygning af folkeskolen og voksenundervisning over hele landet.

Også den sociale service blev væsentligt forbedret over hele landet. Det gælder såvel for sundhedscentre og -klinikker som for forsyningen med drikkevand.

Det er hidtil i en vis udstrækning lykkedes for Tanzania at opfylde en væsentlig målsætning for sin udvikling: en mindre ulige fordeling af indkomster mellem by og land, og mellem samfundets forskellige grupper.

De udefra kommende problemer

Den internationale økonomiske krise fra begyndelsen af 1970'erne i forbindelse med olieprisstigningerne bidrog selvsagt til at forstærke landets problemer. Hertil kom en række tørkeår, der medførte et alvorligt fødevareunderskud. Selv om Tanzania efter 1975 oplevede mere normale høstår, og fødevareunderskuddet svandt ind, formentlig også på grund af forhøjede producentpriser, var også anden halvdel af 1970'erne vanskelige år med betalingsbalanceproblemer på grund af stigende importpriser, svigtende eksport og voksende underskud på statsfinanserne som følge af bl.a. store driftsudgifter til udvikling af den sociale sektor og til betydelige fødevaresubsidier.

I slutningen af 1970'erne blev statsbudgettet yderligere belastet ved krigen mod Amin-regimet i Uganda. Endelig må nævnes de nye olieprischok i 1979-80 samt, på det seneste, nye fødevareproblemer.

Selv om Tanzanias regering har foretaget forskellige indgreb for at modvirke uligevægten i økonomien, herunder direkte importbegrænsninger, vil landet i de nærmest kommende år være stærkt afhængigt af bistanden udefra, der i de seneste år har beløbet sig til mere end halvdelen af det tanzanianske udviklingsbudget.

Behov for en genopretning af økonomien

I den aktuelle situation, men også i det længere perspektiv, vil det utvivlsomt være nødvendigt for Tanzania i højere grad end tidligere at koncentrere sig om en bedre udnyttelse af allerede foretagne investeringer. Som nævnt ovenfor har landets økonomi, specielt i første halvdel af 1970'erne, været præget af et højt investeringsniveau. Det vil blive nødvendigt at sætte en væsentlig del af kræfterne ind på at vedligeholde tidligere investeringer inden for transportsektoren, uddannelses- og socialsektoren. Desuden vil der givetvis blive sat meget betydelige kræfter ind på at forøge produktion og produktivitet i de vareproducerende erhverv, ikke mindst i landbruget.

De voldsomme statsfinansielle problemer, som må forudses at vare i alt fald indtil midten af 1980'erne, må give anledning til overvejelser om, at Tanzanias partnere i bistandssamarbejdet påtager sig en større del af ansvaret bl.a. derved, at også bidrag til driftsudgifter i et vist omfang dækkes. Endvidere må det forudses, at Tanzania vil anmode om bistand til bestræbelserne på at vedligeholde tidligere investeringer, således f.eks. vedligeholdelse af undervisnings- og sundhedsinstitutioner.

Udviklingen i lavindkomstlandene i Asien

Generelt

Som tidligere omtalt har det økonomiske vækst tempo i 1970'erne været mere tilfredsstillende i lavindkomstlandene i Asien end i Afrika. Væksten i nationalproduktion pr. indbygger i Asien var 1,8 % årligt i 1960'erne, men faldt til 1,1 % årligt i 1970'erne, mens de tilsvarende tal for Afrika syd for Sahara var 1,7 % i 1960'erne og minus 0,4 % i 1970'erne. Til sammenligning kan anføres, at industrilandenes vækst pr. indbygger i 1970'erne var 2,5 % årligt mod 4,1 % i 1960'erne. Det mindre fald i Asien skyldes som nævnt en relativt gunstig udvikling i landbrugsproduktionen. Samtidig blev lavindkomstlandene i Asien mindre alvorligt ramt af det verdensøkonomiske tilbageslag i begyndelsen af 1970'erne og de efterfølgende olieprisstigninger. Dette skyldes for det første, at import er af relativt mindre betydning for disse lande end for landene i Afrika; for det andet, at disse lande, især Indien – som i kraft af sin størrelse, udgør en væsentlig del af det sydasiatiske område – valutarisk var bedre udrustet til af afbøde virkningerne af de udefra kommende prisstigninger. Hertil bidrog også, at eksporten fra lande som Indien og Pakistan for en stor del udgøres af industrivarer, som det lykkedes at opretholde på et relativt højt niveau. Ikke mindst hvad angår industrieksporten til olielandene i Mellemøsten var der tale om et bemærkelsesværdigt opsving. Samtidig har vandringen til Mellemøsten af arbejdskraft fra Pakistan, Indien og Bangladesh betydet væ-

sentlige tilskud til disse tre landes valutaindtjening. Til gengæld har denne vandring medført et dræn af faguddannet arbejdskraft.

I forhold til første halvdel af 1970'erne var lavindkomstlandene i Asien imidlertid valutarisk svækkede, da de nye kraftige olieprisstigninger indtraf i 1979 og 1980. De forholdsvis optimistiske forudsigelser om en fortsat høj vækst i 1980'erne, som fremsattes i slutningen af 1970'erne, er derfor blevet noget mere afdæmpede. Generelt gælder det, at lavindkomstlandene i 1980'erne i nogen grad vil være hæmmet i deres økonomiske udvikling på grund af problemer fremkaldt af olieprisstigningerne.

Bortset fra de nævnte vanskeligheder med opretholdelsen af en relativt høj økonomisk vækst vil fattigdomsproblemet vedblive at være de asiatiske lavindkomstlandes hovedproblem i resten af dette århundrede. I alle disse lande, måske med undtagelse af Sri Lanka, har den økonomiske vækst i 1970'erne kun i ringe grad, eller slet ikke, ført til forbedringer af levevilkårene for de fattigste 30-50 % af befolkningerne. En væsentlig hindring, dog langt fra den eneste, for at afhjælpe fattigdomsproblemet, har været den relativt høje befolkningstilvækst. På dette område har der været tale om aftagende tilvækst i nogle af landene. I Indien og Sri Lanka faldt befolkningstilvæksten således fra 2½ % i 1960'erne til omkring 2 % i 1970'erne. I Pakistan og Bangladesh var der dog tale om en mindre stigning i befolkningsvæksten.

Udviklingsperspektiver for hovedmodtagerlandene i Asien

INDIEN

Med sine 650 millioner mennesker og et årligt bruttonationalprodukt pr. indbygger på 190 dollars (1980) er Indien efter Kina det største udviklingsland og samtidig et af de fattigste.

Knap halvdelen af den indiske befolkning lever under fattigdomsgrænsen, dvs. med et dagligt kalorieforbrug på mindre end 2.100 kalorier. Denne andel synes ikke at være blevet formindsket siden uafhængigheden i 1947 på trods af vækst i bruttonationalproduktet pr. indbygger. En vis fremgang har dog fundet sted også for de fattige befolkningsgrupper med hensyn til folkeskoleuddannelse og sundhedsvæsen.

Femårsplanerne

I 1951 indledte Indien sin første femårsplan, og er nu igang med den sjette af disse planer, der som sine forgængere har følgende hovedmålsætninger:

a. vækst
b. uafhængighed, og
c. lighed

Selv om disse mål gennem tiden har optrådt i forskellig iklædning, er de konstant kommet til udtryk, også i den praktiske udførelse af planerne. *Vækst* har altid været den vigtigste målsætning. Det er ønsket om at gøre Indien til et moderne vækstsamfund, der ligger bag de enorme investeringer, især i industrien, men også i store infrastruktur- og kunstvandingsanlæg.

Indien havde ved uafhængigheden et industrielt grundlag at bygge videre på. De første klædefabrikker startedes i 1860'erne. Nogle årtier senere var jernbanernes bygning medvirkende til, at en maskinindustri voksede frem. Allerede før første Verdenskrig fik landet sit første stålværk, og man rådede efterhånden over ingeniører og en erfaren industriarbejderklasse.

Resultatet af vækstpolitikken har da også først og fremmest været en femdobling af industriproduktionen i perioden 1950-80. Da moderne industriproduktion er kapitalintensiv har forøgelsen i beskæftigelsen været beskeden, og samtidig har væksten i den moderne industri betydet nedlæggelse af arbejdspladser i landsbyernes traditionelle håndværk. Den industrielle vækst har været meget ujævn og præget af den manglende balance mellem de forskellige sektorer, der ofte kendetegner en planøkonomi i hurtig vækst: ledig kapacitet opbygges i den ene sektor, mens en anden sektor tværtimod på grund af manglende udbygning virker som en flaskehals for resten af økonomien.

Væksten i landbrugsproduktionen har været mere beskeden. Der har været tale om lidt mere end en fordobling i perioden 1950-80. Da befolkningen samtidig er vokset fra 350 millioner mennesker til 650 millioner har produktionsstigningen pr. indbygger været lille.

Hertil kommer at det i stigende grad bliver klart, at væksten har en række bivirkninger, der i sig selv vil få indflydelse på vækstmulighederne især på lidt længere sigt. Efterspørgslen

efter træ og ny agerjord bevirker således, at skoven mange steder forsvinder med stor hastighed. På lidt længere sigt kan dette få uoverskuelige følger for klimaet; på lidt kortere sigt resulterer den uhæmmede hugst i erosion og hyppige oversvømmelser i de lavtliggende landbrugsområder.

Femårsplanerne har også været set som et værktøj i kampen for økonomisk *uafhængighed*, der opfattes som en nødvendig forudsætning for at opnå en virkelig politisk uafhængighed. Det gjaldt om at kontrollere de store traditionelle britiske interesser i industri, plantagedrift og handel, og de nye fremmede investeringer i de teknologiintensive industrier.

Forståelsen af begrebet økonomisk uafhængighed gik imidlertid videre: Indien ønskede så hurtigt som muligt at blive i stand til at producere alt, eller dog næsten alt. Fremfor at opmuntre de traditionelle eksporterhverv, er der ført en konsekvent importsubstitutionspolitik, dels ved importforbud, dels ved massive statslige investeringer i nye kapital- og teknologiintensive industrier. Dette førte til, at Indien i en periode helt syntes at trække sig ud af verdenshandelen; mens udenrigshandelens andel af bruttonationalproduktet i 1938 var omkring 20 %, var den fyrre år senere faldet til 6 %. Denne politik har utvivlsomt, i alt fald på det korte og mellemlange sigt, haft sine omkostninger i form af en lavere vækst ved at landet har givet afkald på de fordele den internationale specialisering frembyder. På den anden side er det lykkedes Indien at opbygge en industrisektor, der er langt mere bredspektret end i andre udviklingslande, og i dag kan nogle af de tidligere så beskyttede importsubstitutionsindustrier begynde at konkurrere på verdensmarkedet.

Femårsplanerne skulle også bidrage til at skabe mere *lighed* i det indiske samfund. Denne målsætning har haft en noget omtumlet skæbne, og er blevet søgt fremmet med vidt forskellige midler. I 1950'erne især søgte den indiske regering ved jordreformer at sprede ejendomsretten til jorden, og gennem diverse kontrol- og licensordninger at begrænse de store industrihuses vækst til fordel for håndværk og småindustri. Når der ses bort fra de nordindiske, såkaldte Zamindar-reformer, der fordelte meget af de tidligere godsers jord især til lidt større bønder, har hele dette lovgivnings- og forordningskompleks ikke virket efter hensigten. Den tilstrækkelige politiske vilje til at gennemføre disse reformer har ikke været til stede, især ikke på lokalt niveau. Senere har man søgt at føre fordelingspolitik ved i stedet at opbygge et administrativt meget besværligt system af produktions- og andre subsidier til småbønder, småindustri og håndværk. Ligeledes med en begrænset virkning.

Den nye bonde

Der er sket en væsentlig udvikling i det indiske landbrug op gennem 1970'erne. Det er lykkedes at opretholde 1950'ernes og 1960'ernes vækst i landbrugsproduktionen, d.v.s. godt 3 % om året i gennemsnit. Kvalitativt har væksten imidlertid ændret karakter. Landbrugsproduktionen stiger ikke længere hovedsageligt fordi nyt land bringes under plov, men derimod fordi udbyttet pr. arealenhed øges. Hertil kommer at de seneste høstresultater tyder på, at forskellene mellem dårlige og gode høstår er ved at blive mindre end tidligere. Disse udviklingstendenser – kraftigere produktivitetsforbedringer og mindre afhængighed af monsunen – må ses som udslag af de gennemgribende forandringer som en del af landbruget i en del af Indien, har gennemløbet i 1970'erne; og som ofte betegnes som den grønne revolution.

Forudsætningerne for den grønne revolution skal ikke mindst søges i den kraftige udvidelse af det kunstvandede areal, der i 1980 var 2½ gang større end tredive år tidligere og nu dækkede 35 % af det samlede dyrkede areal. Hertil kom de nye kornsorter, hvis anvendelse blev mere og mere almindelig fra begyndelsen af 1970'erne, samtidig med at forbruget af kunstgødning og pesticider steg kraftigt.

Mange bønder, især de lidt større, og navnlig i de egne af landet hvor man i forvejen var kendt med kunstvandingsteknik, tog udfordringen op og forvandlede i løbet af nogle år deres brug fra *traditionelle* til *nye* brug. I det traditionelle brug søger bonden i første række af minimere risikoen for at miste hele høsten i tilfælde af, at monsunen svigter. En indisk bonde, der driver sit brug efter traditionelle metoder, undgår at optage lån for at anskaffe sig forbedrede produktionsmidler – det være sig redskaber, såsæd, kunstgødning etc. – og han tilsår sin jord med de allermest hårdføre, og i reglen lavtydende, kornsorter. Han producerer først og fremmest for eget forbrug, og kun i anden række for markedet.

Den »nye« bonde derimod, der er sikret bankkredit – både i form af høstpantebreve og

mere langsigtet kredit, – og som har adgang til kunstvanding, forbedret såsæd, kunstgødning etc., vil på helt anden vis søge at maksimere sit udbytte. Han producerer først og fremmest for markedet.

Den nye bonde er selvsagt den gamle overlegen hvad angår producerede mængder, men har er samtidig også mere afhængig af udefra kommende faktorer, såsom kredit, såsæd, kunstgødning, markedet etc. Imidlertid har den nye bonde slået igennem produktionsmæssigt, hvilket fremgår med al ønskelig tydelighed af 1970'ernes udvikling i kornhøsten i Indiens forskellige regioner. I den nordvestlige del af landet, hvor de nye bønder især befinder sig, er høsten år for år steget 8-11 %. I Indiens centrale og østlige dele derimod, hvor den nye bonde af mange årsager, især sociale og politiske, ikke har vundet fodfæste, har udviklingen i høstudbytterne ikke kunnet holde trit med befolkningsvæksten.

Til forskel fra sin afrikanske kollega har den nye indiske bonde op gennem 1970'erne nydt godt af et gunstigt bytteforhold med resten af samfundet; staten garanterede ham på den ene side relativt høje producentpriser, samtidig med at han i realiteten var skattefri, og fik direkte eller indirekte subsidier til en række af sine produktionsmidler, herunder såsæd, kredit og vand fra de statsfinansierede kunstvandingsanlæg. De sidste par års voldsomme prisstigninger på olie og kunstgødning har dog i nogen grad forringet dette bytteforhold.

Væksten har ikke alene forstærket de geografiske, men også de sociale uligheder. Selv i vækstområderne får store befolkningsgrupper – landarbejdere og bønder uden kunstvandet jord – ikke andel i væksten og selv om den nye teknologi ikke i sig selv favoriserer de større brug, har mange småbønder svært ved at omstille deres dyrkningsmetoder; deres økonomiske reserver tillader dem ikke at løbe nogen risiko, deres kreditmuligheder er mindre, og ofte må de finde sig i at stå sidst i køen ved fordelingen af vandet fra de store kunstvandingsanlæg. Mange fæstebønder bringes til at opgive deres fæste, fordi ejerne selv langt bedre er i stand til at udnytte den nye teknologi. Og kun i et enkelt område, delstaten Punjab, synes en voksende industri, hovedsageligt baseret på landbruget, i stand til at absorbere den overskydende landbefolkning.

Udviklingsperspektiver

Mens Indien kun i begrænset omfang påvirkedes af olieprisforhøjelserne i midten af 1970'erne kom de seneste forhøjelser på et tidspunkt, hvor landbruget var ramt af misvækst, og industrien af faldende efterspørgsel fra både landbruget og udlandet. Den mest umiddelbare virkning af olieprisforhøjelserne har været en kraftig forringelse af betalingsbalancesituationen. Der er næppe grund til at antage, at denne situation vil forbedres i de nærmeste år. Den økonomiske stilstand og en begyndende protektionisme i industrilandene har ramt flere indiske eksportindustrier, herunder ikke mindst tekstilindustrien. Da den internationale bistand og overførslerne fra de indiske fremmedarbejdere i Mellemøsten kun delvis vil være i stand til at dække underskuddet på handelsbalancen, vil Indien i stigende grad være henvist til det internationale lånemarked.

Vanskelighederne med betalingsbalancen vil sandsynligvis betyde, at Indien næppe vil kunne fortsætte den liberalisering af importen af produktionsmidler, som havde været en af forudsætningerne for den kraftige vækst i industriproduktionen i perioden 1976-78, og at det vil være vanskeligere at afskaffe flaskehalsene i energi- og transportsektorerne. Væksten i industriproduktionen i de nærmeste par år kan derfor ikke ventes at blive særlig stor. Derimod skulle landbruget, der er mindre afhængigt af udenrigshandelssektoren, også fremover være i stand til at øge fødevareproduktionen noget kraftigere end befolkningstilvæksten.

Denne vækst i fødevareproduktionen må igen skabes af de nye bønder. I betragtning af at de nye bønders landbrug næppe optager mere end ⅓ af Indiens samlede agerjord, må vækstens basis siges at være temmelig snæver. Anderledes store produktionsfremgange ville blive mulige den dag de nye dyrkningsmetoder udstraktes til også at omfatte de øvrige regioner i Indien, samt småbønderne og fæsterne.

De kommende års offentlige investeringer vil utvivlsomt koncentrere sig mere og mere om den moderne industri og energi- og transportsektorerne, der især efter de seneste prisforhøjelser på olie har virket som alvorlige flaskehalse for udviklingen i den moderne sektor. Dette ventes at få konsekvenser for udgifterne til den sociale sektor – inklusive sundhed og uddannelse – og for den del af de erhvervsmæs-

sige aktiviteter som især henvender sig til de fattige, såsom udvikling af landsbyhåndværket og særlige foranstaltninger for småbønder og jordløse, der nok vil stagnere i de kommende år.

I den løbende diskussion om den udenlandske bistand til Indien er det foreslået, at bistanden – der med sine 6-7 % af landets udviklingsbudget ud fra en national betragtning er relativt marginal i modsætning til, hvad der er tilfældet i de øvrige tre hovedmodtagerlande – gøres mindre bundet og mere programorienteret mod økonomiens væsentlige flaskehalse, især energi- og transportsektorerne. Man kan imidlertid også se fattigdomsproblemets bestående som den reelle flaskehals for Indiens udvikling, og i stedet gennem bistanden søge, kvantitativt og kvalitativt at støtte de dele af de indiske udviklingsprogrammer, der direkte retter sig mod de fattige befolkningsgrupper.

BANGLADESH

Fattigdomsproblemet

Med et årligt bruttonationalprodukt pr. indbygger på kun 96 dollars (1979) er Bangladesh et af de fattigste lande i den tredje verden. Den gennemsnitlige levealder er 47 år; næsten hvert tredje barn dør inden femårsalderen. Ifølge de officielle statistikker kan 22 % af den voksne befolkning læse og skrive, men undersøgelser bl.a. i Noakhali-projektområdet tyder på, at det virkelige tal er betydeligt lavere.

Nylige undersøgelser, foretaget af Verdensbanken, afslører desuden, at fattigdommen i Bangladesh er voksende. Der regnes med, at 85-90 % af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen, d.v.s. med et dagligt kalorieforbrug på mindre end 2.100 kalorier. Denne helt overvejende del af befolkningen har ikke haft nogen større andel af de sidste årtiers beskedne økonomiske udvikling.

Årsagerne til fattigdommen

Rejsebeskrivelser fra 1600- og 1700-tallet tyder på, at det område, der i dag kaldes Bangladesh, dengang var relativt velstående. Landet var i stand til at eksportere ris, og der fandtes en betydelig væveindustri, hvis produkter – herunder det berømte Dacca-musselin – blev solgt ikke blot i naborigerne, men også i Europa.

Siden 1750'erne, da det engelske East India Company erobrede landet, er det gået støt ned ad bakke. Det engelske kolonistyre knuste den bangalske væveindustri og gjorde samtidig de traditionelle skatteopkrævere, zamindarerne, til jordejere, hvilket førte til, at de fleste bangalske bønder mistede ejendomsretten over deres jord. Bangalsk landbrug har aldrig overvundet det knæk, som denne udvikling medførte, og selv om det ikke længere er zamindarer, som ejer jorden, så er fæstesystemet stadig en svøbe i et samfund, hvor presset på jorden bevirker, at jordrenten er meget høj. En fjerdedel af alle landmænd i Bangladesh er fæstebønder, som er forpligtet til at aflevere halvdelen af høsten til jordejerne. Den omstændighed, at fæsteren alene må bære både udgiften og risikoen ved øget anvendelse af kunstgødning eller indførelse af højtydende rissorter, gør ham mindre interesseret i at søge at øge udbyttet.

Den historiske udvikling har ikke været Bangladesh gunstig, men selvsagt er dette ikke den eneste årsag til landets fattigdom. Også landets geografi spiller en stor rolle. Gennem tiderne har Bangladesh været offer for utallige naturkatastrofer i form af oversvømmelser, stormfloder og tørke. Landets placering i et delta-område gør jorden uhyre frugtbar og giver rige muligheder for kunstvanding, men et gunstigt høstudbytte forudsætter, at monsunen er både tilstrækkelig og ikke for rigelig.

Også i vor tid har Bangladesh været ramt af flere naturkatastrofer. Disse ulykker har tvunget talrige småbønder til at sælge deres jord, hvilket har medført en kraftig forøgelse af antallet af jordløse. I dag ejer mellem en tredjedel og halvdelen af alle familier på landet ingen jord.

Som en meget væsentlig årsag til fattigdommen skal nævnes *befolkningsvæksten*, som har taget voldsom fart siden 1950. I de fyrre år mellem 1911 og 1951 voksede Bangladesh' befolkning med kun 10 millioner, mens befolkningsvæksten fra 1951 til i dag har været på 50 millioner. Med en befolkning på 90 millioner mennesker (1980) og et areal på kun 144.000 km^2 har Bangladesh nået *verdens højeste befolkningstæthed*, 625 personer pr. km^2. Vækstraten i dag er anslået til 2,9 % om året. Denne befolkningsforøgelse har mere end opslugt den økonomiske fremgang, der trods alt har været, og fra 1960 til 1975 faldt bruttonationalproduktet pr. indbygger med i alt næsten 7 %.

Beskeden fremgang siden 1975

Efter fem særdeles begivenhedsrige år i begyndelsen af 1970'erne der prægedes af natur-

katastrofer, borgerkrig, løsrivelse og præsidentmord, samt en økonomi i stagnation, har en vis fremgang kunnet spores siden 1975. Høstudbyttet af ris er således steget støt, bl.a. takket være gunstige vejrforhold. Bruttonationalproduktet anslås at være vokset med 5,9 % om året i gennemsnit i anden halvdel af 1970'erne.

Statens indtægter fra skatter og afgifter er også gået op, udviklingsbudgettet øget og udnyttelsen af udenlandsk projektbistand forbedret. Den udenlandske bistand finansierede i 1979/80 ca. 70 % af udviklingsbudgettet, hvortil kom en betydelig fødevare- og anden varebistand. Eksportindtægterne er også øget i perioden 1975-79, men dette skyldes især bedre priser for jute på verdensmarkedet. Ud over de øgede eksportindtægter har Bangladesh modtaget betydelige overførsler fra de ca. 150.000 bangalske arbejdere i Mellemøsten og Storbritannien.

Trods øget høstudbytte og forbedrede eksportindtægter har Bangladesh i slutningen af 1970'erne oparbejdet et betragteligt betalingsbalanceunderskud, dels på grund af oliieprisstigningerne, dels fordi staten har måttet importere store mængder brødkorn.

Fremtidsudsigterne

Bangladesh' anden femårsplan (1980/81-1984/85) har tre hovedformål: 1) forøgelse af landbrugsproduktionen, 2) reduktion af befolkningsvæksten, og 3) gennemførelse af gratis skolegang for alle børn.

Den planlagte forøgelse af risproduktionen fra ca. 14 mill. tons i 1979/80 til 20 mill. tons i 1984/85 skulle under visse forudsætninger kunne gennemføres. Risudbyttet per acre i Bangladesh er et af de laveste i Asien (1,9 kg/ha mod Japans 5,2 kg/ha). Teknisk skulle det være muligt at fordoble udbyttet gennem udbygning af kunstvandingsanlæggene, øget brug af kunstgødning og højtydende rissorter, bedre kreditmuligheder og en fæstereform.

Forudsætningerne vil være øget bistand og forbedret bangalsk administration – herunder en effektivisering af landbrugskonsulenttjenesten. Hvis der yderligere gennem internationale aftaler (Indien/Nepal/Bangladesh) kunne opnås enighed om en regulering af floderne, så faren for oversvømmelser og tørke mindskes, skulle Bangladesh kunne brødføde en befolkning på 200 mill.

Men udsigten både til øget bistand og bedre administration samt til regulering af floderne er for tiden ikke lyse. Og de sociale strukturer, som giver de store jordejere magten, stiller sig foreløbig i vejen for en forbedring af fæsternes kår.

Gennem en effektiv gennemførelse af et familieplanlægningsprogram skulle det være muligt at reducere befolkningsvæksten. Det igangværende familieplanlægningsprogram har dog næsten ingen indflydelse haft på befolkningsvæksten i 1970'erne, men der er imidlertid, ikke mindst blandt kvinderne, en stigende interesse for familieplanlægning.

Også femårsplanens tredje hovedmål vedrørende skoleuddannelsen er meget ambitiøst, men her, som på mange andre områder, gælder det, at de væsentligste hindringer er manglende ressourcer og et bureaukratisk regeringsmaskineri. Befolkningens interesse er utvivlsomt til stede, hvilket erfaringerne fra Noakhali-projektet tydeligt viser.

I diskussionen om bistanden til Bangladesh har bl.a. Verdensbanken peget på nødvendigheden af bistand i form af vareleverancer, hvilket ikke blot vil holde industrien i gang, men også gennem salg af varerne på hjemmemarkedet generere ressourcer til driftsomkostninger og administration. Mere varebistand vil næppe kunne sikre, at bistanden når de fattige befolkningsgrupper. I det hele taget gør de sociale strukturer, kombineret med bureaukratiet i Bangladesh, det vanskeligt at opfylde bistandens sociale mål. Opfyldelse af elementære behov gennem direkte bistand til projekter rettet mod og til gavn for de fattige, er derfor måske fortsat den bedste form for bistand. På denne baggrund kunne det derfor være rimeligt at overveje bistand i form af direkte tilskud til offentlige arbejder, f.eks. vedligeholdelsesarbejder. Det vil skabe beskæftigelse og indkomster for de jordløse, hvortil kommer, at man derigennem vil kunne hindre, at de investeringer, der i 1960'erne blev skabt gennem udenlandsk bistand, forfalder eller helt går til i de økonomisk magre år, som også Bangladesh står foran.

KAPITEL 3

Forholdet mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene og udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden

Den gensidige afhængighed mellem industrilandene og udviklingslandene

Forholdet mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene har udviklet sig i takt med den øgede internationale arbejdsdeling. Mens udviklingslandenes bidrag til verdensøkonomien i kolonitiden hovedsageligt bestod i at levere råstoffer til kolonimagtens industrier, er billedet i dag langt mere nuanceret og varieret. Det gælder ikke mindst, fordi antallet af områder, hvor der er tale om gensidige afhængigheder, er blevet øget samtidig med, at der bliver stadig større forskelle mellem udviklingslandene indbyrdes.

Udviklingen i 1970'erne har bl.a. været præget af en fortsat betydelig vækst i den internationale handel til trods for det økonomiske tilbageslag, der satte ind i 1973-74. Nogle udviklingslande – især de nyligt industrialiserede lande (NIC-landene) – spiller en stigende rolle i den internationale handel. I 1970'ernes begyndelse blev både industrilandenes og de ikke-olieproducerende udviklingslandes afhængighed af tilførsler af olie fra de olieproducerende lande åbenbar. De internationale kapitalstrømme er vokset betydeligt i 1970'erne i form af direkte investeringer og især i form af bankudlån på kommercielle vilkår. Der har været en vis stigning i den statslige udviklingsbistand fra industri- og OPEC-landene, idet bistanden dog for industrilandene som helhed er stagneret i procent af bruttonationalproduktet. De internationale forbindelser mellem bankerne er blevet tættere, og bankernes større engagement i mellemindkomstlandene betyder, at de i højere grad end tidligere er afhængige af disse landes fremtidsudsigter.

De multinationale selskabers stærkt forøgede andel af verdensproduktionen har også ført til nye mønstre af økonomiske relationer. En stigende del af handelen på tværs af grænserne foregår således gennem multinationale selskaber. Ifølge FN-beregninger foregik $^2/_5$ af verdenshandelen i 1980 mellem og inden for de multinationale selskaber. Samtidig med at der er opstået nye mønstre af økonomiske relationer, er de generelle virkninger af de gensidige internationale afhængigheder i dag mere fremtrædende end tidligere. Den væsentligste spredning af økonomisk aktivitet går stadig fra de industrialiserede lande til udviklingslandene, men den modsatte virkning er i stigende grad betydningsfuld. Mellemindkomstlandenes opretholdelse af importen fra industrilandene i midten af 1970'erne betød således, at det økonomiske tilbageslag blev mindre, end det ellers ville have været. OECD skønner, at alene samhandelen med de nyligt industrialiserede lande i 1975–77 betød bevarelse af 2,5 mill. arbejdspladser i OECD-området.

I det følgende fremhæves nogle væsentlige træk vedrørende udviklingslandenes placering i den internationale arbejdsdeling, der er under udvikling.

Handel

Verdenshandelen voksede i 1970'erne gennemsnitligt med 5,7% om året efter en vækst i 1960'erne på næsten 8%. Udviklingslandenes samlede andel af verdens eksport steg fra ca. 20% i 1973 til ca. 27,5% i 1980, men samtidig skete der en markant ændring i eksportandelen mellem udviklingslandene. De olieeksporterende udviklingslandes eksportandel steg fra 9% til 17,5%, mens de olieimporterende udviklingslandes andel faldt fra 11% til 10%. Ser man bort fra den store stigning i eksporten af brændsel (incl. olie), var der i 1970'erne tale om en årlig vækst i udviklingslandenes eksport på 7%, mens det tilsvarende tal for 1960'erne var

5%. Udviklingslandene har som helhed øget deres andel af industrilandenes markeder for industrivarer. Der er dog stadig tale om en meget lille relativ markedsandel, som steg fra 1,7% i 1970 til 2,9% i 1978.

Samtidig udgør udviklingslandene i stigende grad markeder for industrilandenes eksport. Udviklingslandenes samlede andel af verdens import steg fra 18% i 1973 til 23,5% i 1980; heraf udgjorde de olieeksporterende udviklingslandes importandel 5% i 1973 og 8,5% i 1980. Nogle industrilande er særdeles afhængige af eksporten til udviklingslandene. For USA og Japan udgjorde eksporten således i 1980 henholdsvis 37% og 44% af disse landes samlede eksport. 17,5% af EF's samlede eksport gik i 1980 til udviklingslandene.

Det er karakteristisk, at udviklingslandenes øgede andel af verdenshandelen er meget ulige fordelt mellem de forskellige grupper af udviklingslande.

Lavindkomstlandene har kun i meget ringe grad, om overhovedet, fået andel i væksten i verdenshandelen. Disse lande er stadig for en stor dels vedkommende afhængige af eksport af enkelte råvarer og dermed også af ændringer i råvarepriserne. Råvarepriserne er gennemgående steget mindre end priserne på olie og industrivarer, hvorfor særligt de råvareeksporterende udviklingslande har oplevet et faldende bytteforhold i forhold til andre landegrupper. Ser man på den købekraft, som eksportindtægterne kan omsættes i, betød udviklingen i 1970'erne, at lavindkomstlandene ved 1980'ernes begyndelse kun kunne importere meget lidt mere end ved 1970'ernes begyndelse. I samme periode er disse landes befolkningstal imidlertid forøget med godt 25%.

For de olieimporterende mellemindkomstlande som helhed har den store vækst i eksporten, ikke mindst af industrivarer, kunnet kompensere for den forringelse af bytteforholdet, der var en følge af de forøgede oliepriser. Det må dog understreges, at der har været meget store indbyrdes forskelle i udviklingen mellem landene i denne gruppe. Især har en række af NIC-landene haft held med at forfølge en kraftigt eksportorienteret økonomisk vækstpolitik. Alene 10 udviklingslande havde i 1978 75% af udviklingslandenes samlede eksport af forarbejdede varer, og tre lande (Den koreanske Republik, Taiwan og Hong Kong) tegnede sig for mere end 40% af den totale eksport af forarbejdede varer.

De olieeksporterende udviklingslande har især på grund af olieprisforhøjelserne, der særligt fandt sted i 1973-74 og 1979-80, fået væsentligt forøgede eksportindtægter. Nogle af disse lande øgede deres import tilsvarende, medens andre af de olieeksporterende udviklingslande (især Saudi Arabien, Kuwait og Libyen) har haft betydelige kapitaloverskud, der har gjort disse lande til betydningsfulde aktører på de internationale kapitalmarkeder. Generelt har disse lande været blandt de mest ekspansive markeder i 1970'erne.

Handelen mellem udviklingslandene indbyrdes voksede i 1970'erne – i modsætning til udviklingen i 1960'erne – hurtigere end disse landes handel med industrilandene. For en række udviklingslande har indtægterne fra arbejdere beskæftiget især i Mellemøsten spillet en vigtig rolle i 1970'erne. I Mellemøsten arbejder således ca. 2,7 mill. gæstearbejdere, som årligt hjemsender over 60 mia. kr.

Udviklingslandenes indbyrdes handel voksede fra ca. 21% til ca. 25% af deres totale eksport fra 1970 til 1979. Der var i større udstrækning end tidligere tale om en forøgelse af handelen mellem forskellige regioner frem for øget samhandel inden for regionerne.

Det er desuden karakteristisk, at den øgede samhandel mellem udviklingslandene har været koncentreret om relativt få lande – især NIC-landene – og at størsteparten af udviklingslandene således kun er blevet perifert berørt af denne udvikling.

Energi

Gensidigheden i afhængighedsforholdet mellem industrilandene og udviklingslandene har vist sig særlig markant på energiområdet. OPEC-landenes forhøjelser af energipriserne gjorde det klart, at industrilandenes kraftige industrielle ekspansion i efterkrigstiden og i særdeleshed i 1960'erne, i betydelig udstækning hvilede på adgangen til billig olie. Den efterfølgende udvikling har vist, at det kun langsomt har kunnet lade sig gøre at ændre sammensætningen af energiforbruget i industrilandene, selv om det måske – i lyset af problemernes størrelsesorden – må konstateres, at det er væsentlige omstillingsprocesser, der er blevet gennemført.

Energiressourcernes ulige fordeling har bidraget til den ulige udvikling også mellem udviklingslandene indbyrdes. De olieimporterende udviklingslande er ligesom industrilan-

dene blevet væsentligt påvirket af de forhøjede oliepriser. For mange udviklingslande er der tale om langt alvorligere anslag imod deres økonomi end for industrilandene, fordi mange udviklingslandes økonomier dårligere er i stand til at absorbere pludselige udefra kommende ændringer og foretage nødvendige tilpasninger. Hertil kommer, at mange udviklingslande oplever, at deres traditionelle energikilder – i særdeleshed træ til brændsel – ikke slår til og i nogle tilfælde gradvis udtømmes.

Udviklingen på energiområdet har også vist, hvorledes de politiske forhold på afgørende måde påvirker de økonomiske forhold mellem industri- og udviklingslande. Energispørgsmålene er tæt forbundet med den politiske situation i bl.a. Mellemøsten. Samtidig er det klart, at energispørgsmålene ikke kan adskilles fra andre økonomiske spørgsmål f.eks. fra forholdene på de internationale kapitalmarkeder, herunder spørgmålet om genanvendelse af de af OPEC-overskudslandene ophobede finansielle ressourcer (»recycling«) eller fra udviklingsproblemerne, som også OPEC-landene selv møder. Ikke mindst på energiområdet er det klart, at problemerne i høj grad har en global dimension.

Finansielle ressourcer

De olieimporterende udviklingslandes betalingsbalanceunderskud er igennem 1970'erne vokset stærkt som følge især af de stigende energipriser, svigtende afsætningsmuligheder for deres eksportvarer, faldende råvarepriser og stigende priser på industrivarer. Mens disse landes betalingsbalanceunderskud således udgjorde 52,3 mia. dollars i 1979, var det i 1981 vokset til 88,6 mia. dollars og ventes at nå 94,3 mia. dollars i 1982.

For at sikre blot en beskeden økonomisk vækst i 1980'erne vil langt hovedparten af udviklingslandene derfor være særdeles afhængige af ressourceoverførsler fra industrilandene og olieoverskudslandene.

De totale ressourceoverførsler til udviklingslandene udgjorde i 1980 91,1 mia. dollars, hvoraf 35,6 mia. dollars (39%) var statslig udviklingsbistand og 55,5 mia. dollars (61%) var overførsler på markedsvilkår. Udviklingsbistandens andel af de samlede ressourceoverførsler er pæny i 1980 steget en smule i forhold til de private kapitalstrømme, hvilket bl.a. skyldes et fald i de private direkte investeringer.

Der er stor forskel på de forskellige kapitalformers betydning for de enkelte grupper af udviklingslande. Mens den statslige udviklingsbistand således udgjorde ca. 80% af de samlede ressourceoverførsler til lavindkomstlandene i 1980, var det tilsvarende tal for mellemindkomstlandene og NIC-landene henholdsvis 42% og 2%.

Af de 20% af ressourceoverførslerne til lavindkomstlandene, som fandt sted på markedsvilkår, var ca. halvdelen eksportkreditter, og en væsentlig del af resten lån på ikke-koncessionelle vilkår fra multilaterale finansieringsinstitutioner, herunder Den internationale Valutafond. Derimod spillede hverken private banklån eller private direkte investeringer nogen særlig rolle for denne landegruppe som følge af dens generelt ringe kreditværdighed og ugunstige investeringsklima.

For mellemindkomstlandene udgjorde private banklån 19% af de totale ressourceoverførsler, eksportkreditter 11% og direkte private investeringer 10%. For NIC-landene – der helt overvejende er afhængige af ikke-koncessionelle ressourceoverførsler – hidrørte hele 47% af de totale ressourceoverførsler fra private banklån, mens eksportkreditter og private direkte investeringer tegnede sig for henholdsvis 17% og 21%, og resten hidrørte fra multilaterale finansieringsinstitutioner og langfristede obligationslån.

En af konsekvenserne af udviklingen har været, at udviklingslandenes gæld er blevet væsentligt forøget gennem 1970'erne. Således voksede udviklingslandenes samlede mellem- og langfristede gæld i løbende priser fra 67,7 mia. dollars i 1970 til 438,7 mia. dollars i 1980, hvilket svarer til en real årlig vækst på 9,7%. Gældsbyrden er meget ulige fordelt, og få lande, især blandt NIC-landene, tegner sig for langt den største del af den samlede gæld. Gælden er vokset i forhold til udviklingslandenes nationalprodukt, men ikke i forhold til udviklingslandenes samlede eksport, der som nævnt er øget betydeligt. Derimod er byrden af renter og afdrag blevet øget som følge af dårligere lånebetingelser og udgjorde således gennemsnitligt 20% af eksportindtægterne i 1980 mod gennemsnitligt 15% i 1970.

Verdensbanken forudsiger, at de olieimporterende udviklingslandes gæld i 1990 vil være 3–4 gange så stor som den nuværende og peger – ligesom bl.a. Brandt-rapporten – på den fortsatte finansiering af udviklingslandenes import

som et af de mest afgørende spørgsmål for udviklingslandenes fremtidige udvikling. Samlet gælder, at de fattige udviklingslande fortsat i den overskuelige fremtid vil være særdeles afhængige af statslig udviklingsbistand. Verdensbanken har som betingelse for opnåelse af bankens »højvækst-prognose« – som indebærer en samlet årlig gennemsnitsvækst pr. indbygger i 1980'erne på 3,4% for de olieimporterende mellemindkomstlande og 1,8% for de olieimporterende lavindkomstlande – bl.a. opstillet en markant forøgelse af industrilandenes statslige udviklingsbistand og en økonomisk vækst i industrilandene på 3,6% årligt i 1980'erne, ligesom energiprisstigningerne skal begrænses til 3% over hele tiåret. Opfyldelsen af denne højvækstprognose vil betyde, at udviklingslandene stort set vil opnå samme økonomiske vækst tempo som i 1960'erne.

I Verdensbankens lavvækstprognose, ligeledes opstillet i 1981, regnes med en økonomisk vækst i industrilandene på 2,8% årligt i 1980'erne og et fald i den statslige bistand fra 0,37% til 0,33% af industrilandenes bruttonationalprodukt. Dette vil betyde en årlig gennemsnitsvækst pr. indbygger i 1980'erne på 2,1% for de olieimporterende mellemindkomstlande og 0,7% for de olieimporterende lavindkomstlande, hvilket vil være lidt lavere end disse landegruppers vækst i 1970'erne. For de afrikanske lande syd for Sahara forudses den økonomiske vækst at blive mindre end befolkningstilvæksten, således at der sker et yderligere fald i den lave indkomst pr. indbygger i disse lande i 1980'erne. Lavvækstprognosens dystre perspektiver for lavindkomstlandene kan ændres til højvækstprognosens forudsigelse om i 1980'erne at vende tilbage til 1960'ernes højere vækst gennem en forøgelse af realværdien af den statslige bistand til disse lande. I 1990 skal realværdien af bistanden til lavindkomstlandene således være øget med 15 mia. dollars. Med den nuværende fordeling af bistanden vil det svare til, at industrilandenes bistand i 1990 skal være steget til 0,50% af bruttonationalproduktet.

Teknologioverførsler

Blandt de øvrige områder, hvor der eksisterer afhængighedsforhold mellem industri- og udviklingslande, kan der være grund til at fremhæve teknologiområdet. Industrilandene har igennem deres videnskabelige og teknologiske kapacitet fortsat en meget stærk stilling i den internationale arbejdsdeling. De fleste udviklingslande er i meget høj grad afhængige af de vestlige industrilande på det teknologiske område, ikke mindst af den teknologioverførsel, der formidles af de multinationale selskaber. Den teknologiske innovation finder fortsat fortrinsvis sted i industrilandene, og de grundlæggende afhængighedsmønstre på teknologiområdet synes derfor i vid udstrækning at fortsætte.

Karakteren af udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling vil i vid udstrækning blive bestemt af de former for teknologi, der bliver anvendt bl.a. i industri og landbrug. Det er derfor af væsentlig betydning for udviklingslandene, at de har mulighed for at importere teknologi samt at forme og udvikle den på en måde, der er tilpasset deres egne udviklingsplaner og forudsætninger. Der vil på en række områder være tale om, at udviklingslandene har særlig nytte af arbejdsintensiv lavteknologi, men det er samtidig vanskeligt at generalisere om udviklingslandenes behov på det teknologiske område.

Miljø

Miljøproblemerne har fået et sådant omfang, at den tiltagende økologiske afhængighed mellem udviklings- og industrilande gør at det er i begge parters interesse at forøge indsatsen på dette område.

Udviklingslandenes miljøproblemer har delvis en anden karakter end i de industrialiserede lande. Snarere end egentlige forureningsproblemer drejer det sig ofte mere direkte om mulighederne for at tilgodese elementære behov som føde, vand og brændsel.

Årsagen hertil er, at miljøforringelsen i udviklingslandene er snævert knyttet til en overudnyttelse og fejludnyttelse af de naturlige ressourcer – navnlig landbrugsjorden, skovarealerne og vandet – og især forårsaget af et tiltagende befolkningspres. Konsekvenserne heraf er erosion af landbrugsjord, ørkenudbredelse, ødelæggelse af tropisk regnskov samt forurening af kystnære havområder og af ferske vande.

Til illustration af problemernes globale omfang har FN's miljøorganisation (UNEP) anslået, at de tropiske skoves areal formindskes med 11 mill. ha om året, samt at ødelæggelse af landbrugsjord og ørkenudbredelse medfører, at 20 mill. ha hvert år overgår fra at være

produktive arealer til ikke at give noget udbytte.

Selv om miljøbeskyttelse i udviklingslandene primært retter sig mod en bevarelse af de produktive naturressourcer, er der alligevel i den første fase et konkurrenceforhold mellem investeringer i miljøbeskyttelse og økonomisk udvikling i udviklingslandene.

Samtidig består der en væsentlig økologisk afhængighed mellem industri- og udviklingslandene. En fortsættelse af den hidtidige udvikling vil på længere sigt kunne påvirke det globale miljø, ligesom bl.a. de genetiske ressourcer vil blive indskrænket.

Den gensidige økologiske afhængighed er samtidig snævert knyttet til det økonomiske samarbejde mellem industri- og udviklingslande. Det er således i begge parters interesse, at f.eks. pesticidanvendelsen i landbruget er forsvarlig for både eksport- og hjemmemarkedsafgrøder. Ligeledes kan den indbyrdes afhængighed give sig udslag i en tendens til, at stærkt forurenende industri i stigende udstrækning lokaliseres i udviklingslandene på grund af disse landes mindre strenge miljøkrav.

Sammenfattende betragtninger

Der består en væsentlig, men særdeles kompliceret gensidig, økonomisk afhængighed mellem industri- og udviklingslande. Det er centralt at lægge erkendelsen heraf til grund for forståelsen af udviklingstendenserne i såvel international økonomi som international politik, herunder også i forståelsen af udviklingslandenes udviklingsmuligheder og mulighederne for at bidrage til deres udvikling. Selv om afhængighederne i høj grad er gensidige mellem industrilandene og udviklingslandene som helhed, er de indbyrdes forskelle mellem udviklingslandene af en sådan størrelsesorden, at det efterhånden er vanskeligt at tale om udviklingslandene som en helhed. Der er ikke tale om nogen symmetri i styrkeforholdet mellem industri- og udviklingslande, men om meget ulige økonomisk og politisk styrke, der også må ses i lyset af de nævnte forskelle mellem udviklingslandene indbyrdes.

Nogle udviklingslande – især lavindkomstlandene, herunder de lande, der af FN er blevet betegnet som mindst udviklede (LLDC-landene) – har særlig store vanskeligheder og særlig dystre fremtidsudsigter. Disse lande, der for manges vedkommende kun har få ressourcemæssige forudsætninger, har kun i beskeden udstrækning oplevet økonomisk og social fremgang og præges stadig i stor udtrækning af fattigdomsproblemer og manglende udvikling. De har kun i meget begrænset omfang kunnet gøre sig gældende på handelsområdet, og er både på energiområdet, finansielt og på anden måde blevet mere afhængige af omverdenen. Verdensbanken forudser som tidligere nævnt, selv i sin mest optimistiske forudsigelse af udviklingen i 1980'erne, kun en årlig vækst i dette årti på 1,8% i bruttonationalprodukt pr. indbygger for de olieimporterende lavindkomstlande. I den mere pessimistiske prognose forudser banken et gennemsnitligt årligt fald i bruttonationalprodukt pr. indbygger på 1% for landene i Afrika syd for Sahara. Generelt gælder, at verdens fattigdomsproblemer må forventes at fortsætte i et betydeligt omfang. Verdensbanken anslår, at omkring 750 millioner personer i dag lever under de umenneskelige forhold, der betegnes som »absolut fattigdom«. Selv efter bankens mest optimistiske prognose for 1980'erne vil dette antal være næsten uforandret i 1990, mens det i den mere pessimistiske forudsigelse antages at være forøget med omkring 100 millioner i 1990.

Danmarks samhandel med udviklingslandene

Samhandelen med udviklingslandene udgjorde i 1970'erne en stigende, men stadig beskeden andel af Danmarks samlede udenrigshandel. Denne andel, der ved 1970'ernes begyndelse lå under 10% af den samlede udenrigshandel, var således i 1981 nået op på 13%.

Til sammenligning har der for OECD-landene som helhed i 1970'erne været tale om nogenlunde den samme udvikling, men fra et andet og højere udgangspunkt. OECD's samhandel med udviklingslandene udgjorde ved 1970'ernes begyndelse 19% af OECD-landenes samlede udenrigshandel; denne andel var ti år senere nået op på 26%.

Udviklingslandenes betydning for den danske udenrigshandel er således betydelig mindre – cirka halvt så stor – som for industrilandene som helhed. Den danske udenrigshandel er med andre ord i helt overvejende grad orienteret mod de øvrige industrilande. For eksportens vedkommende skyldes dette utvivlsomt, at danske produkter – det være sig højt udviklede og specialiserede industrivarer, eller forædlede landbrugsvarer – kun i beskedent omfang efterspørges i en underudviklet økonomi. Hertil

kommer muligvis, at den danske erhvervsstruktur med dens mange små virksomheder i nogen grad vanskeliggør de store udviklings- og markedsindsatser der kræves på de fjerne og vanskelige u-landsmarkeder. Den beskedne danske import fra udviklingslandene skal for en dels vedkommende ses på baggrund af den danske industris lille forbrug af råvarer fra udviklingslandene, samt – i de seneste år – den delvise omlægning af energiimporten; fra olie til kul, og fra OPEC-olie til Nordsøolie.

Ser man nærmere på med hvilke udviklingslande Danmark handler, viser der sig et helt tilsvarende billede: Danmarks samhandelspartnere i den tredje verden består i helt overvejende grad af de mere udviklede udviklingslande, d.v.s. mellemindkomstlandene (incl. NIC-landene) og OPEC-landene. Lavindkomstlandenes rolle er meget beskeden – i 1981 optog disse lande 9% af Danmarks samhandel med udviklingslandene (eller 1–1½% af den samlede udenrigshandel). Ikke desto mindre må det konstateres, at lavindkomstlandene betyder relativt mere for den danske udenrigshandel end for OECD-landene som helhed: OECD-landenes samhandel med lavindkomstlandene udgjorde i 1980 knap 3% af disse landes samhandel med alle udviklingslande (eller knap 1% af OECD's samlede udenrigshandel).

For så vidt angår fordelingen på varegrupper af Danmarks samhandel med udviklingslandene, synes billedet ikke markant forskelligt fra industrilandene som helhed. Eksporten af landbrugsvarer udgør dog traditionelt en stor del af den danske eksport også til udviklingslandene. For så vidt angår importen fra udviklingslandene indgår energiimporten med en noget mindre andel end i de øvrige OECD-lande, mens såvel importen af tropiske fødevarer og af industrivarer var relativt større i Danmark.

Nord-Syd-dialogens udvikling og udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden

Forholdet mellem industrilandene og udviklingslandene er i løbet af 1970'erne i stigende grad blevet genstand for internationale forhandlinger inden for rammerne af den såkaldte Nord-Syd-dialog. Herved forstås de mange forhandlinger, der i internationale fora – i særdeleshed inden for FN-systemet – foregår om økonomiske spørgsmål vedrørende en række områder af betydning for industri- og udviklingslandene, koncentreret om udviklingslandenes krav, der sammenfattes under overskriften »den nye økonomiske verdensorden«.

I 1960'erne drejede drøftelser og forhandlinger mellem industri- og udviklingslande sig først og fremmest om overførsel af ressourcer til udviklingslandene, i særdeleshed omfanget af statslig udviklingsbistand. Udviklingslandene udgjorde i denne fase meget svage parter i forhandlingerne. Efter dannelsen af 77-landegruppen[1]) i 1967 styrkedes udviklingslandenes optræden i de internationale fora, og på UNCTAD III i 1972 fremførte de en række nye krav.

Efter at oliekrisen i 1973-74 både økonomisk og politisk havde demonstreret OPEC-landenes særlige styrke, samlede og udviklede 77-landegruppen sine krav om, hvad de fra da af betegnede som den nye økonomiske verdensorden. De internationale økonomiske drøftelser har siden været ført om disse krav på to planer. De enkelte emner er blevet behandlet i de specialiserede fora, især i FN-systemet. Sideløbende har man i erkendelse af den indbyrdes sammenhæng mellem problemerne på de enkelte områder søgt at angribe dem samlet under konferencen om internationalt økonomisk samarbejde (CIEC) i 1975–77. Det er også ønsket om at forhandle enkeltområderne i sammenhæng, der ligger bag udviklingslandenes forslag i 1979 om iværksættelse af den globale forhandlingsrunde.

Udviklingslandene har parallelt med udviklingen i Nord-Syd-dialogen bestræbt sig på at øge deres indbyrdes økonomiske samarbejde, og der er blevet afholdt en række konferencer mellem udviklingslandene indbyrdes herom, ligesom emnet har været taget op i FN og UNCTAD. Der forhandles om øget samarbejde på en række områder, bl.a. forsøges udbygget et præferencesystem mellem udviklingslandene på handelsområdet. I de senere år har drøftelserne i stigende grad været præget af de olieimporterende udviklingslandes forsøg

[1]) 77-landegruppen er betegnelsen for den samarbejdsgruppe af udviklingslande, der tilstræber en fælles politik inden for FN's konference for handel og udvikling (UNCTAD) og i hovedparten af økonomiske FN-spørgsmål. Gruppen omfattede efter UNCTAD I i 1964 i alt 77 lande, men den er efterhånden kommet op på 124 lande.

på at forpligte de olieeksporterende udviklingslande til et nærmere samarbejde og herunder at yde andre udviklingslande præferencer på olieområdet. Et mindre resultat af disse bestræbelser har været, at Mexico og Venezuela i 1980 iværksatte en regional ordning om olieleverancer på fordelagtige finansieringsbetingelser.

Danmark har i de internationale drøftelser, hvor spørgsmålet om øget økonomisk samarbejde mellem udviklingslandene har været drøftet, indtaget en positiv holdning hertil, idet man grundlæggende finder, at et sådant samarbejde vil kunne fremme såvel udviklingslandenes som den samlede internationale økonomis udvikling.

Udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden

Udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden blev nedfældet i slutdokumenterne fra FN's 6. ekstraordinære generalforsamling (1974) og i FN's Pagt om staters økonomiske rettigheder og pligter (vedtaget på FN's 29. generalforsamling i 1974). Disse krav er siden blevet suppleret og videreudviklet på en række konferencer mellem udviklingslandene indbyrdes og i forbindelse med forhandlinger i FN. Kravene dækker stor set alle økonomiske emneområder, som drøftes internationalt – d.v.s. bistand, handel, råvarer, (tildels) energi, landbrug, industrialisering, videnskab og teknologi samt finansielle og monetære spørgsmål.

Udviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden må bl.a. ses som et ønske om at opnå en øget andel af de internationale økonomiske ressourcer og en større indflydelse på det internationale system, således at deres interesser i højere grad tilgodeses.

Udviklingslandene har trods store indbyrdes forskelle i hovedsagen været i stand til at fastholde enigheden om kravene om en ny økonomisk verdensorden. Samtidig har formuleringen af disse krav tjent til at styrke 77-landegruppens sammenhold, og kravenes udformning har måttet tilpasses nødvendigheden af at finde fælles formuleringer, der har kunnet tiltrædes af lande inden for 77-landegruppen med forskellige økonomiske interesser. Forskellene i interesser inden for 77-landegruppen forklarer, hvorfor der sjældent fremføres nogen prioritering imellem de forskellige krav. I kravformuleringen søges alle enkeltgrupper af udviklingslande i høj grad tilgodeset, hvilket også forklarer kravenes store antal, variationer i kravenes radikalitet og visse indre modsætninger. Nogle af kravene f.eks. på handelsområdet er præget af en liberalistisk opfattelse, mens andre f.eks. vedrørende industrialisering, strukturtilpasning og på råvareområdet er præget af en interventionistisk eller »dirigistisk« linie.

Nedenfor omtales nogle af de vigtigste forhandlingsområder i Nord-Syd-dialogen. Der gives en kort omtale af udviklingslandenes krav på det pågældende område og af de hidtidige forhandlinger, herunder en kort omtale af den holdning, Danmark har indtaget i forhandlingerne.

De enkelte forhandlingsområder

Råvarer

Udviklingslandenes vigtigste krav på råvareområdet har været: stabilisering af råvarepriser, sammenkædning af prisudviklingen på råvarer og færdigvarer (prisindeksering), stabilisering af indtægter fra eksport af råvarer og mulighed for øget forarbejdning af egne råvarer. Baggrunden herfor er, at råvarepriserne, af hvilke en række udviklingslande er meget afhængige, i mange tilfælde ikke har fulgt med færdigvarepriserne og generelt har været præget af større svingninger.

På UNCTAD IV (1976) opnåedes enighed om det såkaldte Integrerede Råvareprogram (res. 93 (IV)). Dette indebar forhandlinger om en central fond og om internationale råvareaftaler for 18 udvalgte varer af særlig interesse for udviklingslandene. Hovedformålet med det Integrerede Råvareprogram skulle være at sikre stabile og lønnende priser for udviklingslandenes råvareeksport, og samtidig tilgodese de råvareimporterende landes behov for forsyningssikkerhed og rimelige priser samt en vis forudsigelighed i prisdannelsen.

Der blev i 1980 opnået enighed om en overenskomst om oprettelse af en central råvarefond på i alt 750 mill. dollars. Fondens hovedformål er at medvirke til finansiering af dels prisstabiliserende råvareaftaler bl.a. gennem finansiering af stødpudelagre, dels projekter, der sigter imod at forbedre de enkelte råvarers konkurrenceevne. Forhandlingsresultatet imødekom kun i begrænset omfang udviklingslandenes oprindelige krav til fonden, der bl.a. indeholdt, at fonden skulle have en størrelsesor-

den på 6 mia. dollars. Overenskomsten om råvarefonden er endnu ikke trådt i kraft.

Der foregår i UNCTAD stadige forhandlinger om prisstabiliserende aftaler for de råvarer, der er omfattet af det Integrerede Råvareprogram. Internationale aftaler om kaffe, naturgummi og sukker er trådt endeligt i kraft, mens en international kakaooverenskomt er trådt midlertidigt i kraft, og en ny (den sjette) tinoverenskomst er blevet færdigforhandlet. Råvareprogrammet er fortsat i sin vorden, og tidshorisonten for dets virkeliggørelse er endnu uvis. Dette skyldes på den ene side vanskeligheder med gennemførelsen i praksis af de allerede indgåede aftaler og på den anden side usikkerhed med hensyn til dels behov og basis for at indgå aftaler om samtlige de af programmet omfattede råvarer, dels hvilken type af foranstaltninger der mest hensigtsmæssigt kan anvendes for de enkelte varer.

Danmark har generelt indtaget en positiv holdning til kravet om forbedrede forhold for udviklingslandenes råvareeksport, bl.a. fordi stabilitet på råvaremarkederne også er i forbrugerlandenes interesse. Danmark spillede fra starten en aktiv og positiv rolle i forhandlingerne om det Integrerede Råvareprogram. Danmark vil udover det obligatoriske bidrag yde et frivilligt bidrag til den fælles råvarefond og har i 1981 som det første industriland ratificeret overenskomsten om fondens oprettelse.

Selv om man fra dansk side betragter prisstabiliserende aftaler som det primære råvarepolitiske instrument, støtter Danmark også tanken om forbedrede indtægtsstabiliseringsordninger for råvarer. En sådan ordning er etableret ved Lomé-aftalen mellem EF og en række udviklingslande i Afrika, Caribien og Stillehavs-området, der bl.a. sikrer de pågældende udviklingslande en vis sikkerhed for deres indtægter ved eksport af råvarer til EF. Denne ordning (Stabex) blev ved aftalens fornyelse (Lomé II, indgået i 1980) forbedret såvel kvalitativt som kvantitativt. Derimod har Danmark, i lighed med de øvrige industrilande, ikke kunnet støtte kravet om en egentlig indeksering af råvarepriserne, som man finder vil stride fundamentalt mod grundlaget for det eksisterende internationale handelssystem, virke inflationsskabende og være vanskeligt gennemførligt i praksis.

Danmark er enig i behovet for at øge udviklingslandenes andel i forarbejdningen af deres egne råvarer. Således har Danmark i generelle handelsforhandlinger arbejdet for at reducere det såkaldte toldeskalationsproblem, d.v.s. det forhold, at industrilandenes toldsatser er højere jo mere forarbejdet den importerede vare er, hvilket hæmmer importen af den forarbejdede vare.

Energi

Energi har indtaget en central plads i Nord-Syd-dialogen i de senere år. Det er imidlertid et område, hvor der ikke har været enighed mellem udviklingslandene indbyrdes, bl.a. på grund af OPEC-landenes særstilling. Derfor har udviklingslandenes krav på dette område ikke været fremsat så formaliserede og detaljerede som på andre områder.

I forbindelse med konferencen om internationalt økonomisk samarbejde (CIEC), der fandt sted i Paris 1975–77, insisterede OPEC-landene på, at energispørgsmålet ikke blev forhandlet isoleret, men blev forbundet med udviklingslandenes krav på andre områder. Både under og efter den stort set resultatløse CIEC-konference ønskede OPEC-landene at holde energi ude af Nord-Syd-drøftelserne i FN. Dette lykkedes, indtil nogle olieimporterende udviklingslande på UNCTAD V i maj 1979 rejste krav om, at energispørgsmålene skulle inddrages i drøftelserne. De fortsatte drøftelser udviklingslandene imellem førte til, at de alliancefri landes møde i Havana i september 1979 vedtog et forslag om en ny global forhandlingsrunde i FN-systemet. Heri indgår energi som et af fem hovedområder.

I de efterfølgende drøftelser angående iværksættelse af den globale forhandlingsrunde har kravene fra de olieimporterende udviklingslande først og fremmest været foranstaltninger til dækning af disse landes energibehov og øget bistand til udvikling af nye og vedvarende energikilder. Herudover har disse lande på den ene side uformelt støttet industrilandenes krav om større forudsigelighed i energipriser og -udbud og på den anden side støttet OPEC-landenes krav om øgede energibesparelser i industrilandene. OPEC-landene har ikke ønsket at gøre spørgsmålet om prisfastsættelse til genstand for forhandling. Derimod har de fremhævet, at industrilandene må medvirke til en værdisikring af OPEC-landenes finansielle tilgodehavender.

Spørgsmålet vedrørende nye og vedvarende energikilder blev gjort til genstand for forhandling på FN's konference herom i Nairobi i au-

gust 1981. Denne konferences betydning var ikke blot dens konkrete resultater, men også, at den demonstrerede, at det var muligt at føre konstruktive drøftelser om energispørgsmål i FN. Konferencens relativt vellykkede forløb hænger sammen med, at kravene om styrkelse af nye og vedvarende energikilder er mindre kontroversielle end andre af kravene på energiområdet.

Danmark har sammen med de øvrige industrilande indtaget den holdning vedrørende energispørgsmålenes behandling i Nord-Syd-dialogen, at man ikke kræver eller forudser egentlige globale aftaler om energipriser og -mængder, men at man – sammen med de olieimporterende udviklingslande – finder, at en mere generel drøftelse af forudsigeligheden og konsekvenserne af udviklingen på energimarkedet må kunne finde sted. Håbet er at kunne få lagt grunden til en mere permanent energidialog og herunder at få etableret et globalt energiforum.

Handel

Udviklingslandenes bestræbelser på handelsområdet går ud på at sikre fri adgang for deres eksport til industrilandenes markeder. Gennemførelsen af det generelle toldpræferencesystem (GSP) i begyndelsen af 1970'erne, hvorved en stor del af udviklingslandenes eksport fik toldfrihed eller toldreduktion i industrilandene, var et fremskridt i retning af forbedret markedsadgang for udviklingslandenes produkter.

EF's præferencesystem, som Danmark tilsluttede sig i 1974, er løbende blevet forbedret. I 1979 vedtog EF som de eneste industrilande ud over Norge særlige foranstaltninger for de mindst udviklede lande, bl.a. på baggrund af en erkendelse af, at GSP-systemet især er blevet udnyttet af de nyligt industrialiserede lande og kun i mindre grad af de fattige udviklingslande. For at sikre de mindst udviklede lande og de øvrige lavindkomstlande en mere rimelig andel i GSP-fordelene har EF i 1981 i væsentlig grad ændret præferencesystemet. Ud over dette har EF indgået et net af aftaler med udviklingslande, ofte med et indhold, der giver de pågældende lande bedre markedsadgang end GSP-systemet.

De seneste væsentlige forhandlinger på handelsområdet har været de multilaterale handelsforhandlinger i GATT 1973–80 (MTN) og fornyelsen i 1981 af Multifiberarrangementet (MFA) om handel med tekstilvarer. Et vigtigt resultat af MTN var en formindskelse af toldsatser, men denne reduktion var ikke ligelig fordelt. Udviklingslandene har ikke opnået toldindrømmelser for produkter, som de er de væsentligste leverandører af. På trods af den generelle MTN-toldnedsættelse og det forhold, at en stor del af udviklingslandenes eksport finder sted under det generelle præferencesystem er der således stadig en række tilfælde, hvor udviklingslandenes eksport til industrilandene hæmmes af relativt høje toldsatser. Kvantitative importbegrænsninger er også blevet formindsket, men de, som er tilbage, er koncentreret på produkter, som udviklingslandene er hovedleverandører af.

Det hører med til billedet, at disse reduktioner i told og kvantitative restriktioner er blevet ledsaget af en større anvendelse af nye protektionistiske foranstaltninger. De såkaldte frivillige eksportbegrænsninger anvendes i stigende omfang også over for udviklingslandene for at få dem til at begrænse deres eksport til industrilandene. Disse og andre former for nyprotektionisme blev ikke dybtgående behandlet under MTN.

Det hidtidige åbne handelssystem er nu truet af de forskellige »fleksible« beskyttelsesmekanismer, der ikke er underlagt multilateral overvågning og kontrol.

Baggrunden for Multifiberarrangementet, der trådte i kraft i 1974, var den stigende konkurrence som billige tekstilvarer af enhver art fra udviklingslandene påførte de vestlige industrilande fra begyndelsen af 1970'erne. Ved at udviklingslandene under MFA accepterede visse eksportbegrænsninger, var det tanken, at de vestlige industrilande gennem dette pusterum skulle foretage de nødvendige strukturtilpasninger i deres tekstilindustrier. MFA's grundlæggende formål var således, at der gradvis skulle gennemføres en liberalisering af verdenshandelen med tekstilvarer. Fornyelsen af MFA i 1981 betød imidlertid en stramning af handelsvilkårene for udviklingslandenes tekstileksport især på grund af holdningen hos de store og traditionelle tekstilproducerende europæiske lande.

Mens vilkårene for verdenshandelen i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var præget af en gradvis liberalisering, har det økonomiske tilbageslag i de seneste år ført til et stigende pres i industrilandene for indførelse af importbegrænsende foranstaltninger til be-

skyttelse af særligt hårdt ramte erhvervsgrene. I denne situation er udviklingslandenes bestræbelser i stigende grad blevet koncentreret om at bevare de opnåede resultater og undgå, at disse udhules gennem protektionistiske foranstaltninger i industrilandene.

Danmark har generelt indtaget en positiv holdning til udviklingslandenes krav på handelsområdet, bl.a. fordi Danmark som et lille land med en stor udenrigshandel ser sin interesse i at sikre et åbent internationalt handelssystem, videst mulig markedsadgang og en effektiv international indsats til bekæmpelse af protektionistiske indgreb. Danmark arbejdede – sammen med Forbundsrepublikken Tyskland – aktivt inden for EF for under MTN at tilgodese så mange af udviklingslandenes interesser som muligt. Det er også en kendsgerning, at Danmark – i modsætning til en lang række andre vestlige industrilande – ikke har beskyttet de hjemlige industrier, som har været udsat for konkurrence fra varer fra udviklingslandene.

Udviklingslandene har i de seneste år i stigende grad interesseret sig for den interne økonomiske og industrielle politik i industrilandene. De er af den opfattelse, at industrilandene ofte har undladt at fremme den nødvendige tilpasning af erhvervslivet til konkurrencen fra nye industrier i udviklingslandene og i stedet – når hjemlige industrier ikke har kunnet klare sig i konkurrencen – har grebet til protektionistiske indgreb over for importen fra udviklingslandene. Danmark har bl.a. under forhandlinger i UNCTAD, GATT og OECD støttet bestræbelserne for at sikre, at der i industrilandene føres en politik, der fremmer en løbende tilpasning til udviklingslandenes stigende eksportmuligheder.

Fødevarer og landbrug

Udviklingslandenes krav på fødevare- og landbrugsområdet har generelt fundet udtryk i delvis sammenfaldende ønsker om »international fødevaresikkerhed« og »international strukturtilpasning inden for landbruget«. Udviklingslandene ønsker en større andel af verdensproduktionen og -handelen med fødevarer og landbrugsprodukter. De ønsker øget adgang til industrilandenes markeder også på fødevareområdet og har vendt sig kritisk imod de eksisterende ordninger, der begrænser denne adgang, bl.a. EF's landbrugsordninger. Desuden ønsker de garantier for tilstrækkelige fødevareforsyninger i form af international koordinering af fødevarelagre, øget fødevarebistand og forbedret katastrofebistand.

Foranstaltninger til fremme af fødevareproduktionen som led i en bredere udvikling af landdistrikterne i udviklingslandene er et fast element i de internationale forhandlinger på dette område. Det er generelt accepteret, at det primære ansvar herfor er udviklingslandenes eget, men at de bør støttes i deres bestræbelser bl.a. gennem statslig udviklingsbistand fra industrilandene.

Danmark har støttet, at der i bistandspolitikken gives høj prioritet til produktion af fødevarer. Angående den konkrete danske holdning på dette område henvises til den senere omtale af den danske udviklingsbistand.

Industrialisering

Et højt prioriteret mål i kravene om en ny økonomisk verdensorden er, at udviklingslandenes industrialisering skal fremmes. På den anden generalkonference for FN's organisation for industriel udvikling (UNIDO II) i Lima i 1975 vedtoges en deklaration, der bl.a. indeholder den generelle målsætning, at udviklingslandenes andel af verdens samlede industriproduktion, der i øjeblikket udgør ca. 10%, skal udgøre mindst 25% i år 2000. Dette er stadig udviklingslandenes væsentligste mål på industriområdet.

Udviklingslandene har senere konkretiseret deres krav på industriområdet, bl.a. i forbindelse med UNIDO III, der afholdtes i New Delhi i 1980 og endte uden vedtagelse af noget princip- og handlingsprogram. Med henblik på at opfylde ovennævnte generelle målsætning har udviklingslandene stillet forslag om en global industrialiseringsfond, hvis udlånskapacitet i år 2000 skulle andrage omkring 300 mia. dollars. De har endvidere krævet Lima-målsætningen opdelt, således at der opstilles separate mål for den industrielle udvikling såvel inden for enkelte sektorer som inden for enkelte regioner, samt delmålsætninger for fordelingen af industriproduktionen i år 1990. Udviklingslandene ønsker desuden, at der sker en udvidelse af det konsultationssystem, der er blevet etableret inden for rammerne af UNIDO. Mens der nu afholdes rådgivende konsultationer angående industriudviklingen inden for enkelte sektorer, er det udviklingslandenes ønske, at disse konsultationer skal gøres til egentlige regeringsforhandlinger, ligesom de

ønsker, at konsultationerne skal omfatte flere sektorer, end det nu er tilfældet.

Danmark har generelt støttet udviklingslandenes ønsker om øget industrialisering. Danmark har tilsluttet sig Lima-deklarationens målsætning og har på en række områder inden for UNIDO deltaget i arbejdet vedrørende Lima-deklarationens opfølgning. På UNIDO III i 1980 kunne Danmark dog – i lighed med de øvrige industrilande – ikke tilslutte sig udviklingslandenes forslag om bl.a. oprettelse af en global industrialiseringsfond og en opdeling af den generelle målsætning for udviklingslandenes industriproduktion i bindende mål vedrørende enkelte sektorer. Danmark har en positiv holdning til UNIDO's konsultationssystem, men finder ikke, at dette bør gøres til egentlige regeringsforhandlinger.

Videnskab og teknologi

Udviklingslandenes centrale krav på teknologiområdet er at få øget adgang til industrilandenes viden og teknologi, herunder at der sker ændringer i de handelsretlige regler for overførsel af teknologi. De konkrete forhandlingskrav er vedtagelsen af en adfærdskodeks for overførsel af teknologi samt gennemførelsen af det handlingsprogram, der blev vedtaget på FN's videnskabs- og teknologikonference (UNCSTD) i august 1979.

Hovedproblemet i forhandlingerne om en teknologikodeks, der igennem en længere periode har fundet sted inden for UNCTAD's regie, har været udviklingslandenes krav om, at en sådan kodeks måtte være juridisk bindende for alle parter. Blandt andre udestående spørgsmål kan nævnes uenighed om, hvorvidt tvister skal behandles ved international voldgift.

Et af de vanskelige spørgsmål i forbindelse med opfølgningen af det handlingsprogram, der blev vedtaget af UNCSTD, har været gennemførelsen af bestemmelserne om oprettelse af et særligt finansieringssystem, der sigter mod at forøge og udvikle udviklingslandenes videnskabelige og teknologiske kapacitet. Et element heri er en midlertidig fond tilknyttet UNDP til finansiering af sådanne projekter.

Danmark har i forhandlingerne om en teknologikodeks i lighed med de andre nordiske lande indtaget en positiv holdning til udarbejdelse af en frivillig kodeks, d.v.s. en kodeks, som ikke er formelt bindende for de lande, der slutter sig til den. Man forudser, at såfremt der ønskes en bindende kodeks, vil en eventuel enighed ligge mange år ude i fremtiden, bl.a. fordi komplicerede og kontroversielle spørgsmål vedrørende interne transaktioner mellem moder- og datterselskaber er involveret. Danmark finder, at en frivillig kodeks, uden at tilsidesætte fundamentale hensyn til beskyttelsen af den industrielle ejendomsret, i vidt omfang vil kunne tilgodese udviklingslandenes særlige interesser.

Danmark havde gerne set et mere omfattende handlingsprogram vedtaget på UNCSTD, men er enig i, at bestræbelserne nu må koncentreres om at gennemføre det vedtagne handlingsprogram. Danmark har bidraget til den midlertidige fond. Den langsigtede del af finansieringssystemet drøftes i en FN-ekspertgruppe, hvis arbejde endnu ikke er afsluttet.

De mindst udviklede lande

Kravene om en ny økonomisk verdensorden omfatter også krav om særlige foranstaltninger for de mindst udviklede lande. Kravene går især ud på, at disse lande skal have væsentligt større ressourceoverførsler fra industrilandene, og at de skal have bistand til deres økonomiske og sociale udvikling på en række områder, ligesom deres infrastruktur skal forbedres med henblik på at øge deres absorbtionsevne.

Forhandlinger inden for UNCTAD førte til vedtagelsen på UNCTAD V i 1979 af en resolution (122 (V)), der afstak rammerne for et hasteprogram for de mindst udviklede lande. Dette blev fulgt op af FN's konference om de mindst udviklede lande i Paris i september 1981, der resulterede i vedtagelsen af et særligt handlingsprogram for de mindst udviklede lande i 1980'erne. Blandt de centrale bestemmelser i dette er en hensigtserklæring om omfanget af den statslige bistand til de mindst udviklede lande, jfr. nærmere herom i kapitel 4. Herudover indeholder handlingsprogrammet en række bestemmelser om forantaltninger og målsætninger både for de mindst udviklede landes egen indsats, og for det internationale samfunds støtte til de mindst udviklede lande.

Danmark havde gerne set et mere vidtgående handlingsprogram, men vurderede dog konferencens samlede resultat som positivt, bl.a. i lyset af, at det lykkedes at etablere institutionelle rammer, der kan føre til en forstærket national og international indsats for at afhjælpe de mindst udviklede landes problemer.

Statslig udviklingsbistand

Angående bistandsoverførslernes omfang og kvalitet og de internationale drøftelser herom henvises til kapitel 4.

Udenlandske direkte investeringer

Omkring en femtedel af de private kapitaloverførsler til udviklingslandene finder sted i form af udenlandske direkte, private investeringer. Udviklingslandenes ønsker vedrørende udenlandske direkte, private investeringer har været at få øget adgang til at modtage sådanne og få regler, der sikrer modtagerlandet imod de ulemper, der kan være forbundet med sådanne investeringer. Udviklingslandenes holdning er bl.a. formuleret i forhandlingerne i FN om en kodeks for teknologioverførsel, om en kodeks for multinationale selskabers adfærd samt om den i 1980 vedtagne kodeks vedrørende restriktive forretningsmetoder. Hensigten med kodeksen for multinationale selskabers adfærd er at nå til enighed om, hvilke retningslinier der skal gælde for disse selskaber, bl.a. vedrørende deres adfærd i udviklingslandene. Hensigten med kodeksen vedrørende restriktive forretningsmetoder er at fastlægge retningslinier, der hindrer konkurrencebegrænsende forretningsmetoder. Der er stor forskel mellem udviklingslandene indbyrdes i holdningen til direkte investeringer. Et af de centrale krav fra en række udviklingslande har været at få fastslået den suveræne ret til nationaliseringer og til selv at afgøre betingelserne herfor, herunder spørgsmålet om erstatningsbetalinger.

Der har været ført omfattende forhandlinger om konkrete retningslinier vedrørende udenlandske direkte investeringer i en række sammenhænge bl.a. i forbindelse med forhandlinger vedrørende de ovennævnte kodekser. Der er nået en høj grad af enighed på mange områder, men centrale spørgsmål er stadig udestående, bl.a. nationaliseringsproblematikken.

Danmark har arbejdet for, at der bl.a. igennem de nævnte kodekser åbnes mulighed for øgede private udenlandske investeringer i udviklingslandene på en måde, der tager hensyn til såvel udviklingslandenes interesser i at hindre ulemperne ved sådannne investeringer som det investeringsklima og den sikring af investorinteresser, der må eksistere for at give incitamenter til sådanne investeringer. Danmark og de fleste andre industrilande modsætter sig ikke udviklingslandenes ret til at foretage nationaliseringer, men lægger vægt på, at der må ydes fuld erstatning, og at der er adgang til at afgøre eventuelle tvister ved international voldgift.

Monetære spørgsmål

Udviklingslandene har argumenteret for en fundamental reform af det internationale monetære system, samtidig med, at de har opstillet et handlingsprogram for de første år. Deres grundlæggende synspunkt er, at der eksisterer en sammenhæng mellem handel, privat og statslig udviklingsfinansiering og de internationale monetære forhold.

Efter udviklingslandenes opfattelse, som udtrykt i deres bidrag til diskussionerne inden for IMF, bør det internationale monetære system have følgende egenskaber:

Det bør fremme en tilpasning til forandringer i verdensøkonomien og de enkelte landes økonomi, som er effektiv, symmetrisk (d.v.s. gælde for såvel lande med overskud som lande med underskud på betalingsbalancen), og retfærdig (d.v.s. tage hensyn til de enkelte landes udviklingsniveau). Det bør sikre et system for valutakurser, som både er fleksibelt og sikrer stabilitet.

International likviditet, d.v.s. først og fremmest sikring af de nødvendige valutareserver i forhold til stigningen i den internationale handel, skal skabes i tilstrækkeligt omfang ved kollektiv international handling, så forsyningen med international likviditet og dens fordeling ikke bliver for stærkt prioriteret af enkelte lande eller grupper af lande. IMF's internationale pengeudstedelse, de såkaldte særlige trækningsrettigheder (SDR), bør efter udviklingslandenes opfattelse være den vigtigste form for valutareserver.

At fremme nettooverførsler af ressourcer til udviklingslandene bør være en bestanddel af et velfungerende system. Der bør derfor etableres en kobling mellem fordelingen af de særlige trækningsrettigheder og udviklingsbistand (den såkaldte »SDR-link«.) Valutafonden kan ikke efter udviklingslandenes mening opfattes som en ren monetær institution, da dens bistand til lande i vanskeligheder ofte er en betingelse for, at de opnår udviklingslån og -bistand f.eks. fra Verdensbanken.

Udviklingslandene ønsker at spille en større rolle i beslutningsprocesserne omkring de internationale monetære forhold.

Endelig ønsker udviklingslandene, at betingelserne for at trække på valutafonden under betalingsbalancevanskeligheder – den såkaldte konditionalitet – ændres, så tilbagebetalingsperioden bliver længere, støttemidlerne øges i omfang og der tages større hensyn til årsagerne til underskuddet på betalingsbalancen.

Udviklingslandenes krav er under løbende forhandlinger i IMF. Danmark er enig i en række af udviklingslandenes krav til det monetære system, herunder især ønskeligheden af at der skabes større stabilitet i systemet, opnåelse af en højere grad af symmetri i tilpasningsprocesserne i forbindelse med over- eller underskud på betalingsbalancerne, og at SDR udvikles som det centrale reserveaktiv. Generelt finder Danmark, at der er behov for – og en fælles interesse i – at man i det internationale samarbejde medvirker til at lette »recyclingen« af de store valutaoverskud i olielandene. Da et velfungerende internationalt valutasystem er en forudsætning for en fortsat positiv udvikling i den internationale handel til fælles fordel for udviklingslande og industrilande, har man fra dansk og nordisk side lagt vægt på, at valutafondens hovedopgave er at skabe forudsætning for et sådant velfungerende valutasystem. Ud fra denne grundbetragtning har Danmark støttet en gradvis udvikling af valutafonden, således at denne tilpasses alle landegruppers behov. Dette grundsynspunkt indebærer også, at Danmark af hensyn til systemets funktionsdygtighed ikke ønsker valutafonden omdannet til en institution, der har overførsler af ressourcer til udviklingslandene som hovedformål.

Udnyttelsen af den dybe havbund

FN's generalforsamling erklærede i 1970, at mineralforekomsterne på bunden af de havområder, som lå uden for kyststaternes højhedsret, skulle være menneskehedens fælles arv, og at de skulle udnyttes til fordel for udviklingslandene. På dette grundlag har et af hovedemnerne for FN's tredje havretskonference, der indledtes i 1974 været en international regulering for udnyttelsen af den dybe havbund.

Udnyttelsen af den dybe havbunds ressourcer, som i hovedsagen består af de såkaldte mangannoduler (små mineralklumper indeholdende mangan, nikkel, kobber og kobolt) kræver en meget avanceret teknik, da nodulerne findes på vanddybder på op til 8.000 meter. Kun et begrænset antal industrilande med USA i spidsen besidder i dag den fornødne teknologi og kapital. Under forhandlingerne om reglerne for udnyttelsen af havbunden har det derfor været vigtigt at finde en balance, der på den ene side skaber sådanne finansielle og styringsmæssige vilkår, at de pågældende industrilandes selskaber vil være interesseret i at foretage en udnyttelse, og som på den anden side vil være til gavn for udviklingslandene.

Ved afslutningen af sin 11. mødesamling den 30. april 1982 satte FN's havretskonference et foreløbigt punktum for ni års arbejde gennem vedtagelsen af en ny havretskonvention.

Konventionen forudser oprettelsen af en ny international organisation, »Havbundsmyndigheden«, der skal forestå, regulere og kontrollere udnyttelsen af havbunden gennem et produktionsselskab, der drives under myndigheden. I systemet for udnyttelsen er der indbygget nærmere regler om overførsel af teknologi til udviklingslandene og om produktionsbegrænsning, som særligt skal beskytte produktionen hos de udviklingslande, der på normal måde udvinder de pågældende mineraler, mod den »konkurrerende« havbundsproduktion. Det bemærkes, at bestemmelserne om tvungen teknologioverførsel, der går videre end de principper, som har været drøftet i UNCTAD's regie, er at betragte som et led i den samlede forhandlingspakke og ikke uden videre vil kunne danne fortilfælde på andre områder.

Forud for vedtagelsen havde konferencen søgt at nå til enighed på de områder, hvor den nye amerikanske regering efter en gennemgribende nyvurdering af det hidtidige forhandlingsresultat havde krævet omfattende ændringer, især vedrørende bestemmelserne om dybhavsminedrift. Trods de mæglingsbestræbelser, der indtil sidste øjeblik udfoldedes fra de nordiske og andre ligesindede vestlige landes side, lykkedes det ikke at få vedtaget konventionen ved konsensus.

Gennem en resolution vedrørende beskyttelse af foreløbige investeringer (PIP), der skal sikre nationale selskaber, som hidtil har undersøgt bestemte dybhavsområder, en fortsat adgang til efterforskning samt en forhåndsret til at få tilladelse til at udnytte disse områder, fik USA ganske vist et centralt ønske opfyldt. De kompromisforslag vedrørende konventionens almindelige betemmelser om dybhavsminedrift, som efter langvarige og vanskelige forhandlinger syntes at kunne vinde almindelig

tilslutning, var imidlertid ikke tilstrækkelige for USA. De væsentligste udestående amerikanske indvendinger retter sig mod bestemmelserne om den såkaldte revisionskonference og om overførsel af teknologi.

På denne baggrund krævede USA afstemning om forhandlingsresultatet, der blev vedtaget med 130 stemmer for, heriblandt de nordiske lande, 4 imod, herunder USA, mens 17 lande afholdt sig fra at stemme.

Der er betydelige usikkerhedsmomenter om det videre begivenhedsforløb. Såfremt USA fastholder sin nuværende indstilling til forhandlingsresultatet, rejser der sig på kortere sigt spørgsmålet om, hvorledes man fra amerikansk side vil forholde sig til fortsat udforskning af havbundsmineraler.

På længere sigt bliver spørgsmålet, om den ny havbundsmyndighed vil kunne etableres uden amerikansk deltagelse. USSR's og de andre østlandes holdning under afstemningen, hvor de afstod, kunne tyde på, at de ikke ønsker at deltage i konventionen uden USA. Uden de to stormagters bidrag vil der opstå alvorlige vanskeligheder allerede med hensyn til den fremtidige finansiering af havbundsmyndigheden.

FN's udviklingsstrategier

De internationale bestræbelser på at anskue udviklingslandenes problemer i sammenhæng og fastsætte målsætninger for deres udvikling og midler til disses gennemførelse i et samlet dokument er kommet til udtryk i FN's strategier for hvert af de tre udviklingstiår, 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne.

Behovet for udformningen af en strategi til fremme af udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling steg kraftigt i løbet af 1950'erne i takt med, at et stadig større antal lande opnåede uafhængighed fra de tidligere kolonimagter. Dette var en af årsagerne til, at FN's generalforsamling i 1961 proklamerede 1960'erne som FN's første udviklingstiår, gennem vedtagelsen af en resolution om et »FN-tiår for økonomisk udvikling. Et program for internationalt samarbejde«. Initiativet til denne resolution kom fra USA, og de opstillede mål og midlerne til at opnå disse mål var på grund af udviklingslandenes langt svagere stilling i FN på daværende tidspunkt i højere grad end de efterfølgende strategier præget af de vestlige industrilandes synspunkter. Programmet, der var relativt løst udformet, indeholdt visse målsætninger, som tog sigte på at øge udviklingslandenes økonomiske vækst med 5% om året i tiårets løb. Målsætningerne omfattede bl.a. forøget eksport fra udviklingslandene til forbedrede priser, øget udviklingsbistand og øget adgang til private kapitaloverførsler i form af investeringer.

Året før havde FN's generalforsamling vedtaget en målsætning for overførsel af ressourcer til udviklingslandene. Den fastsattes til 1% af industrilandenes samlede nationalindkomst, og omfattede både bistand og private kapitaloverførsler. Målsætningen blev under UNCTAD's 1. konference i 1964 præciseret til at gælde for hvert enkelt industrilands ressourceoverførsler, dog således, at der kunne tages hensyn til særlige omstændigheder.

Som følge af den relativt vage udformning af mål og midler i programmet er det vanskeligt at give nogen klar oversigt over disses faktiske gennemførelse. Der var imidlertid bred enighed om, at programmet havde tjent sit formål som en slags international referenceramme for det udviklingspolitiske samarbejde i 1960'erne. Der var dog samtidig enighed om, at en ny strategi for 1970'erne måtte udformes langt mere detaljeret og omfatte mål og midler for hver enkelt sektor af betydning for udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling. Der måtte endvidere sikres et overordnet samspil imellem de forskellige foranstaltninger, og det måtte gøres klart, at forpligtelsen til at yde en særlig indsats påhvilede både udviklingslandene selv og industrilandene.

I 1970 vedtog FN's generalforsamling strategien for det andet udviklingstiår, 1970'erne. Blandt de centrale elementer var et samlet mål for udviklingslandenes årlige økonomiske vækst på 6%, svarende til 3,5% pr. indbygger ved en årlig befolkningstilvækst på 2,5%. Som forudsætninger for dette vækstmål opstilledes mål for en årlig vækst på 4% i landbrugsproduktionen og på 8% i industriproduktionen. Det forudsattes endvidere, at udviklingslandenes egen opsparing i løbet af tiåret skulle stige til 20% af bruttonationalproduktet, ligesom eksporten skulle stige med godt 7% om året og importen med knap 7% om året. Det understregedes endelig, at der i udviklingslandene skulle lægges øget vægt på tilvejebringelsen af en mere retfærdig indkomstfordeling og på fremme af beskæftigelsen.

I strategiens afsnit om midlerne til opnåelse af de opstillede mål blev givet en lang række

anvisninger både til industrilandene og til udviklingslandene selv om en særlig indsats inden for en række nøglesektorer af betydning for udviklingslandenes udvikling. Disse sektorer omfattede bl.a. international handel, udviklingsfinansiering, skibsfart, videnskab og teknologi, menneskelig udvikling, øget produktivitet samt planlægning. Der var desuden foreskrevet særlige foranstaltninger til fordel for de mindst udviklede samt de kystløse og ø-staterne blandt udviklingslandene.

Der fastsattes en overordnet målsætning for samtlige ressourceoverførsler på 1% af industrilandenes bruttonationalprodukt. Herudover vedtoges på bl.a. dansk foranledning en særlig målsætning på 0,7% af giverlandenes bruttonationalprodukt som en ren bistandsmålsætning. Tidsfristen for bistandsmålsætningens opfyldelse, som udviklingslandene ønskede sat til 1972, fastsattes til 1975, men blev ved midtvejsgennemgangen af strategien i 1975 udsat til 1980.

Strategien for FN's andet udviklingstiår blev kun i begrænset omfang realiseret. Dette skyldtes bl.a., at oliekrisen i 1973-74 radikalt ændrede de verdensøkonomiske forudsætninger, som strategiens mål og midler byggede på. Den eneste målsætning, som opfyldtes fuldt ud, var 1%-målsætningen for de totale ressourceoverførsler. Derimod opfyldtes 0,7%-målsætningen for de statslige bistandsoverførsler kun af fire lande (Norge, Sverige, Holland og Danmark); gennemsnittet for samtlige giverlande lå omkring 0,35% ved tiårets afslutning. Målet for udviklingslandenes samlede vækst blev ikke helt opfyldt, eftersom udviklingslandenes gennemsnitlige økonomiske vækst pr. år var 5,5%. Dette gennemsnitstal var imidlertid i høj grad præget af de olieeksporterende udviklingslandes meget stærke vækst. Således var lavindkomstlandenes årlige gennemsnitsvækst kun 3,2%, svarende til 0,6% pr. indbygger. Landbrugsproduktionen voksede kun med 2,9% om året, industriproduktionen med 6,8%, mens eksport og import steg henholdsvis 4,5% og 9,3% om året.

I lyset af de skuffende resultater af strategien for andet udviklingstiår blev der af såvel udviklingslandene som industrilandene sat spørgsmålstegn ved nytteværdien af sådanne globale strategier. De indbyrdes forskelle i udviklingslandenes udviklingsniveau og -potentiel var blevet stadig større igennem 1970'erne; men hensynet til udviklingslandenes indbyrdes solidaritet ville hindre, at en ny strategi i nævneværdigt omfang blev udtryk for nogen differentiering i behandlingen af de forskellige grupper af udviklingslande. Hertil kom, at politiske hensyn krævede, at visse målsætninger måtte udformes så ambitiøst, at deres gennemførelse på forhånd lå uden for rækkevidde, mens en »realistisk« strategi ikke havde nogen muligheder for vedtagelse.

Til trods for de nævnte betænkeligheder opnåedes der under de indledende forhandlinger mellem udviklings- og industrilande enighed om, at en samlet strategi også for tredie udviklingstiår ville have værdi som et overordnet instrument, som fastsatte retningslinier for udviklingslandenes udvikling og den nødvendige indsats til fremme heraf.Udviklingsstrategien for FN's tredje udviklingstiår, 1980'erne, blev vedtaget af generalforsamlingen i efteråret 1980.

Den nye strategi bygger i vidt omfang på modellen fra andet udviklingstiår. Den medtager imidlertid yderligere nøglesektorer – herunder først og fremmest landbrugsudvikling, industrialisering, transport og energispørgsmål.

Herudover er der grund til at fremhæve, at den nye strategi sammenlignet med strategien for FN's andet udviklingstiår er udtryk for en klarere social orientering. Teksten indeholder således en række udtrykkelige målsætninger for udviklingslandenes egen politik inden for sektorer som sundhed, uddannelse, befolkningspolitik, ernæring og boligforhold. Der lægges endvidere langt større vægt på kvindens integration i udviklingsprocessen gennem en tiltrædelse af de for strategien relevante afsnit af det på kvindekonferencen i København vedtagne handlingsprogram, jfr. i øvrigt afsnittet om bistand til kvinder i kapitel 13.

De vanskelige spørgsmål under forhandlingerne om strategien var fastsættelsen af dels målsætningen for udviklingslandenes samlede økonomiske vækst i tiåret, dels målsætningen for den statslige udviklingsbistand.

I spørgsmålet om fastsættelsen af målsætningen for udviklingslandenes samlede vækst stod udviklingslandenes ønske om at fastsætte en politisk bestemt ambitiøs målsætning over for visse industrilandes, først og fremmest USA's ønske om at fastsætte en mere realistisk målsætning. Der opnåedes enighed om en vækstmålsætning på 7% om året i en formulering, der klart angiver, at denne målsætning

repræsenterer en bred indikation af sigtet med indsatsen i løbet af tiåret på såvel nationalt som internationalt plan.

Det centrale problem vedrørende fastsættelsen af målsætningen for omfanget af den statslige udviklingsbistand fandt sin løsning gennem udformningen af en kompromisformulering, der kun i begrænset omfang imødekom udviklingslandenes oprindelige forslag.

Teksten indeholder en gentagelse af 1970'ernes 0,7%-målsætning for omfanget af den statslige udviklingsbistand. Fristen for målets opnåelse er sat til 1985 og under ingen omstændigheder senere end 1989. Som noget nyt er fastsat en 1%-målsætning, som skal nås så hurtigt som muligt derefter. Et stort antal industrilande tog imidlertid forbehold over for denne nye målsætning.

Strategiens bestemmelser i afsnittet om foranstaltninger til fremme af de vedtagne målsætninger er ikke særligt konkrete. De kan derfor ikke direkte anvendes som forskrifter for indholdet af de forhandlinger, som i løbet af tiåret skal føres mellem industri- og udviklingslande på de i strategien omtalte områder. Der er i vidt omfang tale om beskrivende rammebestemmelser, som pålægger begge parter at have opmærksomheden særligt henledt på udviklingslandenes problemer. Der er med andre ord ikke tale om fastsættelsen af præcise »midler«, hvis gennemførelse skulle sikre opfyldelsen af strategiens mål, men derimod alene om en inspiration til parterne vedrørende forhandlingernes hovedsigte.

Den generelle Nord-Syd-dialog. Forslaget om en global forhandlingsrunde

Det første egentlige forsøg på at forhandle de mange områder i Nord-Syd-dialogen i sammenhæng var konferencen om internationalt økonomisk samarbejde (CIEC), der fandt sted i Paris 1975–77. Konferencen havde en begrænset deltagerkreds udvalgt fra de olieproducerende og de ikke-olieproducerende udviklingslande og industrilandene. Konferencen endte som en skuffelse både for industrilande og udviklingslande. Bestræbelserne på at nå frem til samlede løsninger har siden været koncentreret om FN.

I FN opnåedes under den 34. generalforsamling (1979) efter forslag fra udviklingslandene enighed om at ville iværksætte en global forhandlingsrunde i FN-regie mellem alle verdens lande om de væsentligste internationale økonomiske spørgsmål. Teksten i den vedtagne resolution (34/138) tager udgangspunkt i behovet for en ny økonomisk verdensorden og fastlægger de fem hovedemner for forhandlingsrunden som råvarer, energi, handel, udvikling samt monetære og finansielle spørgsmål. Iværksættelsen af forhandlingsrunden blev overladt til FN's 11. ekstraordinære generalforsamling om økonomiske spørgsmål i efteråret 1980.

Allerede under forberedelserne af denne samling viste tilrettelæggelsen af forhandlingsrunden sig at give anledning til alvorlige vanskeligheder. Udviklingslandene krævede, at alle forhandlingerne skulle foregå under et centralt organs ledelse i New York, hvilket stødte sammen med industrilandenes ønske om en effektiv inddragelse af de specialiserede fora og respekt i forhandlingsrunden for deres særlige kompetence (især for IMF og GATT). Det lykkedes ikke at løse dette spørgsmål på selve samlingen, da USA, Storbritannien og Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne tilslutte sig det endelige kompromisforslag. Som følge af denne uenighed om proceduren nåede man ikke frem til en drøftelse af dagsordenen for forhandlingsrunden, og måtte overlade den videre behandling af spørgsmålet til FN's 35. ordinære generalforsamling (1980). Forhandlingerne gik derefter reelt i stå i afventen først af præsidentvalget i USA og dernæst af den nye regerings udarbejdelse af en amerikansk Nord-Syd-politik.

USA fremlagde først hovedlinierne i den amerikanske Nord-Syd-politik på det topmøde om Nord-Syd-spørgsmål, der fandt sted i Cancun, Mexico, i oktober 1981. USA accepterede på mødet at fortsætte konsultationer i FN med henblik på at nå et gensidigt acceptabelt grundlag for iværksættelse af den globale forhandlingsrunde. Konsultationerne under FN's 36. generalforsamling (1981) har efterfølgende vist, at der bag denne accept af konsultationernes fortsættelse i realiteten ikke er nogen ændring i den hidtidige amerikanske holdning til forhandlingsrunden, og at der inden for 77-landegruppen hersker nogen uoverensstemmelse med hensyn til ønskeligheden af globale forhandlinger. Det blev på det afsluttende møde i FN's 36. generalforsamling i december 1981 vedtaget, at konsultationerne skulle fortsættes, og at generalforsamlingen burde holde sig rede til at træde sammen med kort varsel, når der måtte være skabt enighed om iværksæt-

telsen af forhandlingsrunden. Generalforsamlingen er hidtil trådt sammen to gange i 1982, men det er i maj 1982 ikke lykkedes at nå til enighed om forhandlingsrundens iværksættelse.

Danmark tillægger det afgørende betydning, at der i Nord-Syd-dialogen snarest gøres mærkbare fremskridt, der kan bidrage til løsningen af udviklingslandenes økonomiske og sociale problemer og fremme økonomisk vækst og økonomisk samarbejde i almindelighed. Danmark har støttet forslaget om en global forhandlingsrunde, samtidig med at man arbejder for, at andre forhandlinger i de mere specialiserede fora ikke blokeres på grund af manglende fremskridt i forhandlingerne om en global forhandlingsrunde.

Den danske Nord-Syd-politik udformes i et tæt samarbejde med mange landegrupper. Danmark deltager således både i drøftelserne inden for OECD (bl.a. OECD's Nord-Syd-gruppe), i EF og i den nordiske kreds. Mens samarbejdet på visse områder er særlig tæt i EF-kredsen (især handelspolitisk) er det på andre områder (bl.a. det monetære) særlig tæt i den nordiske kreds. Danmark deltager også i det uformelle samarbejde mellem de såkaldte »ligesindede« (»likeminded«) lande (Australien, Belgien, Canada, Finland, Frankrig, Holland, Island, Norge, Sverige og Østrig). Disse lande har – omend med betydelige nuancer – en generelt positiv holdning til fremskridt i Nord-Syd-dialogen og har udviklet kontakter med nogle af udviklingslandene.

En ny økonomisk verdensorden som ramme om bistandssamarbejdet

Set i lyset af udviklingslandenes økonomiske og sociale situation og perspektiverne herfor må de hidtidige resultater af Nord-Syd-dialogen betegnes som skuffende og karakteriseres ved deres begrænsede rækkevidde. Fremskridt i Nord-Syd-dialogen må betragtes som overordentligt væsentlige, men det må samtidig konstateres, at resultaterne af de hidtidige forhandlinger – med visse undtagelser bl.a. på handelsområdet – kun i begrænset udstrækning har påvirket de faktiske økonomiske og sociale forhold for udviklingslandene.

Udsigterne til at Nord-Syd-dialogen inden for den nærmeste fremtid fører til væsentlige resultater er langtfra lyse. Tværtimod synes de sidste års udvikling at vidne om stagnation i Nord-Syd-dialogen. Den amerikanske holdning har i høj grad været medvirkende hertil, idet USA i realiteten har taget afstand fra gennemførelse af næsten alle udviklingslandenes krav til en ny økonomisk verdensorden. Også udviklingslandenes vanskeligheder med indbyrdes at nå til enighed om de forskellige kravs udformning og prioritering, hvilket bl.a. hænger sammen med den meget forskellige udvikling for de forskellige grupper af udviklingslande, har spillet en væsentlig rolle for forhandlingernes stagnation.

I en samlet vurdering må det også fremhæves, at de resultater, der er opnået i forhandlingerne – især på råvare- og handelsområdet – særligt kommer de lande til gode, der allerede har en vis økonomisk styrke. Det er nok også realistisk at antage, at nogle udviklingslande i fremtiden vil kunne indgå i internationale forhandlinger med ganske stor styrke, mens de fattige udviklingslande må forventes stadig at udgøre meget svage forhandlingspartnere.

Udviklingsbistanden er et element i Nord-Syd-dialogen og må ses i sammenhæng med den generelle udvikling i de internationale forhandlinger. Samtidig bør det understreges, at bistandspolitikken – og især den konkrete bilaterale indsats – er det element i Nord-Syd-dialogen, hvor det enkelte land har den største mulighed for at handle uafhængigt af resultaterne af de løbende forhandlinger i Nord-Syd-dialogens forskellige fora.

Uanset resultaterne af forhandlingerne i Nord-Syd-dialogen er det af afgørende betydning, at de industrialiserede lande gennem en omfattende og effektiv bistandspolitik støtter udviklingslandenes udviklingsbestræbelser. Det er ikke mindst vigtigt, at de fattige lande og de fattige befolkningsgrupper, hvis interesser let bliver skubbet til side i de internationale forhandlinger, bliver hjulpet. Dette udgør også en væsentlig del af baggrunden for den danske bistandsindsats.

KAPITEL 4

Bistandsoverførslerne

Bistandsoverførslernes omfang, fordeling og kvalitet

I 1980 udgjorde de samlede statslige bistandsoverførsler til udviklingslandene knap 36 mia. dollars fordelt med knap 27 mia. dollars fra de vestlige lande, som er medlemmer af OECD's komité for udviklingsbistand (DAC), 7 mia. dollars fra OPEC-landene og knap 2 mia. dollars fra de socialistiske lande.

I løbende priser er den samlede statslige bistand mere end firedoblet siden 1970, mens stigningen i faste priser har været på knap 50%. I samme periode voksede befolkningstallet i lavindkomstlande, ekskl. Kina og Indien, med 32% og i Kina og Indien med 23%. I de olieimporterende mellemindkomstlande voksede befolkningen med 27%.

DAC-landene er fortsat langt den største givergruppe, og bistanden fra DAC-landene blev i løbende priser firedoblet i løbet af 1970'erne. I samme periode steg OPEC-landenes udviklingsbistand mere end tyve gange, mens de socialistiske landes bistand fordobledes.

Der er således sket en forskydning i udviklingsbistandens fordeling mellem de tre givergrupper i løbet af 1970'erne. DAC-landenes andel af den samlede statslige udviklingsbistand faldt fra 84% i 1970 til 75% i 1980, og de socialistiske landes andel fra 12% til 5%. Derimod steg OPEC-landenes bistandsandel i samme periode fra 4% til 20%.

Som andel af bruttonationalproduktet har DAC-landenes samlede udviklingsbistand i 1970'erne ligget nogenlunde konstant på omkring 0,35%, jfr. bilag 4. Dette skyldes i første række det relativt konstant lave niveau for USA's bistand, men også at en række andre DAC-landes bistandsprocent ikke er steget væsentligt i perioden eller endog har udvist et fald. Som det fremgår af bilag 4 har kun fire DAC-lande – nemlig Sverige, Norge, Holland og Danmark – opfyldt FN's målsætning om at yde 0,7% af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand.

For OPEC-landene nåede bistandens andel af bruttonationalproduktet det hidtidige maksimum i 1975, men er siden faldet ganske betydeligt og udgjorde i 1980 1,35%. Som det fremgår af bilag 5 er der også i OPEC-gruppen meget store forskelle mellem de enkelte landes bistandsniveau.

De socialistiske landes bistandsniveau var faldende i midten af 1970'erne, men er i de sidste par år steget noget og udgjorde i 1980 0,12% af bruttonationalproduktet. Denne stigning skyldtes alene en vækst i den sovjetiske bistand, som i 1980 udgjorde 0,14% af bruttonationalproduktet, jfr. bilag 6.

I takt med den generelle stigning i den statslige udviklingsbistand i 1970'erne er der sket en væsentlig stigning i den multilaterale andel af bistanden for DAC-landene under ét. I de seneste år har der imidlertid været tale om en stagnerende tendens, ikke mindst når det tages i betragtning, at DAC fra 1980 har ændret opgørelsesmetode, således at flerårige statsforskrivninger[1]) til multilaterale organisationer medregnes med det fulde beløb ved udstedelsen og ikke som hidtil, hvor giverlandet kun kunne medregne det beløb, som faktisk udbetaltes i de enkelte år.

Som det fremgår af bilag 7 og bilag 8 er der betydelige variationer imellem de enkelte DAC-landes multilaterale bistandsandel.

De socialistiske giverlande yder så godt som ingen multilateral bistand, mens OPEC-landenes bidrag til de multilaterale udviklingsinstitutioner i 1980 svarede til ca. 4% af deres samlede bistand. Herudover kanaliserer OPEC-landene imidlertid en væsentlig del af deres

[1]) En statsforskrivning er et gældsbrev, hvorpå der kan trækkes efter behov.

bistand gennem deres egne regionale samarbejdsinstitutioner, herunder bl.a. den særlige OPEC-fond.

Fordelingen af den bilaterale bistand på de enkelte udviklingslande er i betydelig grad bestemt af traditionelle forbindelser. Som følge af tilkomsten af en række nye udviklingslande i løbet af 1970'erne samt en noget vekslende praksis i den statistiske opgørelse over bistandens fordeling på landegrupper kan der vanskeligt gives noget sikkert billede af forskydninger i bistandens geografiske fordeling i løbet af 1970'erne. Det er imidlertid det generelle indtryk, at der i de seneste år er sket en forskydning til fordel for de fattige udviklingslande.

Det hører med til billedet, at lavindkomstlandene ekskl. Kina i 1979 havde 55% af u-landenes befolkning, men kun fik 37% af den statslige bistand, som blev ydet af de vestlige industrilande (DAC-landene) og OPEC-landene. Hvis bistanden for multilaterale organisationer holdes udenfor, falder lavindkomstlandenes andel af bistanden til 32%.

I 1980 modtog de mindst udviklede lande 24 dollars pr. indbygger i bistand, mens de øvrige lavindkomstlande – hvortil bl.a. Indien og Pakistan hører – modtog 9 dollars pr. indbygger og mellemindkomstlandene 30 dollars pr. indbygger.

Bistanden til mellemindkomstlandene er meget skævt fordelt til fordel for tre grupper af lande: Egypten og Israel (overvejende fra USA), Jordan og Syrien (fra OPEC-landene) og de franske oversøiske territorier (fra Frankrig), og disse tre landegrupper tegnede sig i 1979 for halvdelen af den bilaterale statslige bistand. Alt i alt gik 2/3 af den bilaterale bistand til mellemindkomstlande.

OPEC-landenes bistandsindsats er fortsat i høj grad koncentreret om arabiske lande, som i 1980 modtog 3/4 af OPEC-bistanden.

De socialistiske giverlandes bistand ydes i alt væsentligt kun til socialistiske udviklingslande. I 1980 modtog Cuba, Nordkorea og Vietnam således 70% og Afghanistan, Kampuchea og Laos 25% af de socialistiske giverlandes samlede bistand.

Den statslige udviklingsbistand fra DAC-landene er gennem 1970'erne blevet ydet på stadigt gunstigere vilkår. Det samlede gennemsnitlige gaveelement[1]) i DAC-landenes bistand i 1970 var 84% og godt 90% i 1980. Det samlede gennemsnitlige gaveelement afspejler dels fordelingen mellem låne- og gavebistand, dels lånevilkårenes fordelagtighed. I 1970 ydedes 63% af DAC-bistanden på gavevilkår, mens tallet i 1980 var steget til 76%. Det gennemsnitlige gaveelement i DAC-lånene var i 1970 på 57%, mens det i 1980 var steget til 59%. DAC-landenes bistand til de mindst udviklede lande ydes på endnu gunstigere vilkår og havde i 1980 et gennemsnitligt gaveelement på 97%.

Såvel de socialistiske lande som OPEC-landene yder bistand på noget mindre gunstige vilkår end DAC-landene. Således ydes en væsentligt større del af bistanden som lån, og lånevilkårene er generelt relativt hårde. Gaveelementet i de østeuropæiske landes bistand anses at ligge på 64%, mens den for OPEC-landene ligger nogle procent lavere end DAC-bistanden.

Et andet udtryk for den statslige udviklingsbistands kvalitet ligger i graden af dens binding til indkøb af varer og tjenesteydelser i giverlandet. Det statistiske grundlag for opgørelsen af DAC-landenes bindingsprocenter er ændret en del gennem 1970'erne. Det er imidlertid det generelle indtryk, at der i løbet af tiåret er sket en øget afbinding af bistanden, især fordi næsten al multilateral bistand er ubunden, og fordi DAC's medlemslande i stigende grad har reageret positivt på udviklingslandenes anmodninger om øget adgang til finansiering af lokale og løbende omkostninger, samt eventuelt senere vedligeholdelsesomkostninger i forbindelse med de enkelte udviklingsprojekter. I 1979 var 53% af DAC-landenes bistand ubunden, mens 34% var bunden og de resterende 13% delvis ubunden.

Al bistand fra de socialistiske lande er bundet til indkøb af varer og tjenesteydelser i giverlandet.

Udviklingslandenes bistandsbehov i 1980'erne

Det er ikke muligt entydigt at opgøre udviklingslandenes behov for udviklingsbistand i 1980'erne. Behovene vil således afhænge af, hvilke forudsætninger der opstilles for en lang række økonomiske og sociale variable her-

[1]) Gaveelementet er et udtryk for den gave, der af långiver ydes lånemodtageren som følge af lånets ydelse på vilkår, der i henseende til rentefod, løbetid og afdragsfri periode er gunstigere end sædvanlige markedsvilkår.

under for den ønskede økonomiske vækst i udviklingslandene, udviklingen i den internationale handel, olieprisudviklingen m.v.

De forsøg de internationale udviklingsorganisationer har gjort på at forudsige »bistandsbehovene« i 1980'erne har derfor også givet forskellige resultater afhængigt af de opstillede forudsætninger.

I World Development Report 1981 anfører Verdensbanken, at en af betingelserne for at genoprette lavindkomstlandenes væksttempo for 1960'erne vil være at forøge den statslige bistand fra industrilandene til disse lande med 4 mia. dollars om året, svarende til ca. 25% af den bistand fra industrilande, de modtog i 1980.

UNCTAD har forudsagt, at udviklingslandene i 1990 ville have behov for bistandsoverførsler fra industrilandene på 2% af disses bruttonationalprodukt.

Uanset vanskelighederne med entydigt at opgøre udviklingslandenes bistandsbehov er der enighed om, at de vil være stigende i 1980'erne som følge af bl.a. den meget alvorlige økonomiske situation en række især fattige udviklingslande allerede i øjeblikket befinder sig i. Det må dog samtidig konstateres, at de internationalt vedtagne målsætninger for de statslige bistandsoverførsler ikke hidtil er fastsat ud fra et skøn over udviklingslandenes behov.

Væsentlige synspunkter angående bistandsoverførslernes art, omfang og administration

ILO's Verdensbeskæftigelseskonference og de elementære behovs strategi

Mens tyngdepunktet i 1960'ernes udviklingsstrategier lå på fremme af udviklingslandenes økonomiske vækst, har der især i løbet af 1970'erne kunnet konstateres en gradvis forskydning til fordel for en mere socialt orienteret vækststrategi.

ILO's Verdensbeskæftigelseskonference i 1976 kom til at spille en afgørende rolle i denne forskydning gennem vedtagelsen af et særligt handlingsprogram, der lægger vægten i udviklingsprocessen på at imødekomme befolkningernes elementære behov (den såkaldte elementære behovs strategi).

Baggrunden for vedtagelsen af de elementære behovs strategi var den stigende erkendelse af, at økonomisk vækst ikke automatisk »siver ned« til de fattige befolkningsgrupper, og at en ensidig koncentration om en hurtig forøgelse af den økonomiske vækst kan bidrage til at øge afstanden mellem de bedrestillede og de fattige befolkningsgrupper i udviklingslandene. I ILO's oplæg til konferencen, der var baseret på en række landestudier af beskæftigelsesproblematikken i udvalgte ulande, blev det endvidere fremhævet, at utilstrækkelige og ulige muligheder for adgang til beskæftigelse rangerer højest som årsag til fattigdom og ulighed.

Elementære behov som udtrykt i handlingsprogrammet, omfatter to elementer.

For det første omfatter de visse minimumsbetingelser for en families private forbrug såsom tilstrækkelig og sund føde, husly og klæder såvel som visse husholdningsartikler og indbo.

For det andet omfatter de vigtige offentlige ydelser for samfundet som helhed såsom rent drikkevand, sanitære anlæg, offentlig transport og sundhedsvæsen, undervisnings- og kulturfaciliteter.

Det fremhæves i handlingsprogrammet, at i udviklingslandene kan elementære behov ikke opnås uden både en accelerering af deres økonomiske vækst og foranstaltninger, som tager sigte på at ændre mønstret for vækst og adgangen til at gøre brug af de produktive ressourcer for de laveste indkomstgrupper.

Som centrale elementer i en strategi, der sigter på opfyldelsen af elementære behov for befolkningen som helhed, nævnes bl.a. en forøgelse af mængden af produktivt arbejde for at øge indkomsten for de laveste indkomstgrupper, prioritering af udviklingen af landdistrikterne og den fysiske og sociale infrastruktur i disse, fremme af kvinders integration i det økonomiske og sociale liv i udviklingslandene og befolkningens medvirken i beslutningsprocesserne.

De elementære behovs strategi lægger således vægten på en øget og mere bevidst indsats – såvel direkte som indirekte – til fordel for en forbedring af de fattige befolkningsgruppers kår.

De elementære behovs strategi vandt relativt hurtigt almindelig tilslutning hos såvel internationale som bilaterale bistandsorganisationer. Således udtalte OECD's ministermøde i 1977 sin støtte til strategien.

En række udviklingslande, herunder ikke mindst de latinamerikanske mellemindkomstlande, har officielt taget afstand fra strategien,

som de ser som et påskud for industrilandene til at fastholde udviklingslandene på et lavt udviklingsniveau.

I praksis – som det bl.a. er kommet til udtryk i udviklingsstrategien for FN's tredje udviklingstiår såvel som i det konkrete bistandssamarbejde – har mange udviklingslande dog været indstillet på at prioritere en mere socialt orienteret vækststrategi højere.

Brandt-rapportens syn på ressourceoverførsler

Brandt-Kommissionens rapport fremkom i februar 1980. Rapporten lægger afgørende vægt på den øgede gensidige afhængighed mellem verdens lande og fremhæver det fælles ansvar, som alle lande har for løsningen af de globale problemer. Rapporten understreger endvidere eksistensen af fælles interesser på en række konkrete områder i Nord-Syd-forholdet, og at forhandlingerne må tilrettelægges ud fra en erkendelse heraf.

Rapportens grundsyn er, at det for at sikre den globale overlevelse og løsningen af verdens fattigdomsproblemer er nødvendigt at gennemføre omfattende reformer og strukturændringer i det internationale system. Rapporten fremhæver også det åbenbare misforhold mellem de midler, der globalt anvendes til militære formål og de mange gange færre beløb, som ydes i udviklingsbistand, og peger på, at der gennem global nedrustning kan tilvejebringes øgede ressourcer til udviklingsformål. Rapporten understreger nødvendigheden af en bred forståelse af sikkerhedsbegrebet gående ud over den rent militære sikkerhed og indeholdende behovet for globalt samarbejde om beskyttelse af miljøet og en ligelig fordeling af verdens ressourcer.

Overførsel af ressourcer til udviklingslandene tillægges central betydning. De gennemgående træk i rapportens forslag om udviklingsbistand og andre ressourceoverførsler er, at der må stræbes imod sikre, automatiske og væsentligt forøgede overførsler. Rapporten fremhæver desuden det ganske særlige behov, som findes i de fattige lande, for øgede ressourceoverførsler. Der lægges også vægt på at inddrage de socialistiske lande og de bedre stillede udviklingslande som bidragydere.

Rapporten anbefaler, at de giverlande, som endnu ikke har nået 0,7%-målsætningen for statslig udviklingsbistand, forpligter sig til at nå den i 1985, og at alle giverlande forpligter sig til at nå op på 1% af bruttonationalproduktet i år 2000. Rapporten opstiller i øvrigt rammerne for et særligt hasteprogram for 1980–85, hvori en markant forøgelse af ressourceoverførslerne, særlig til de fattige udviklingslande, får højest prioritet.

I erkendelse af, at mangel på forudsigelighed i de til rådighed værende ressourcer er en af de største svagheder ved udviklingslandenes planlægning, beskæftiger Brandt-Kommissionens rapport sig temmelig indgående med mulighederne for at tilvejebringe hel eller delvis automatik i ressourceoverførslerne. Som kilder til sådanne overførsler peges bl.a. på et internationalt skattesystem, f.eks. i form af afgifter på international handel – eventuelt begrænset til handel med våben eller med luksusgoder – eller energiproduktion. Andre muligheder er indtægter fra »menneskehedens fælles goder«, herunder mineralerne fra den dybe havbund. Endelig peges på muligheden for yderligere salg fra Valutafondens guldbeholdning.

Spørgsmålet om midlernes fordeling behandles kun i skitseform i rapporten. Der foreslås bl.a. oprettelsen af en Verdensudviklingsfond med ligelig indflydelse for giver- og modtagerlande, som skal kunne forestå formidlingen af ressourceoverførsler til udviklingslandene. En sådan fond skal kunne formidle bistand såvel som overførsler på markedsvilkår og skal således også kunne spille en koordinerende rolle som formidler af automatiske ressourceoverførsler.

Rapporten er ganske kritisk over for giverlandenes – og hovedparten af de multilaterale udviklingsorganisationers ønske om at koncentrere bistanden omkring egentlige investeringsprojekter med en langsigtet udviklingseffekt og giverlandenes generelle synspunkt, at ikke-projektbunden bistand skulle være en mindre lødig bistandsform.

Rapporten berører endelig kort spørgsmålet om ressourceoverførsler på markedsvilkår, herunder tilbageføring – den såkaldte »recycling« – af især olieoverskudslandenes indtægter til de internationale kapitalmarkeder. Der tales for, at denne proces som hidtil varetages af eksisterende institutioner, herunder især det private banksystem. Det erkendes imidlertid, at disse overførsler og de hermed forbundne problemer efterhånden har fået et sådant omfang, at behovet for nye mekanismer bør overvejes.

Synspunkter inden for DAC-samarbejdet

I overensstemmelse med mandatet har debatterne i OECD's komité for udviklingsbistand, DAC, vedrørende ressourceoverførsler i alt væsentligt drejet sig om forøgelse og forbedring af den statslige udviklingsbistand med hovedvægten på forholdet til FN's 0,7%-målsætning.

DAC træffer ikke beslutninger, der er bindende for medlemslandene, men gennem udveksling af synspunkter og gensidig inspiration søges medlemslandenes bistand forbedret. Dette sker især gennem de regelmæssige landeeksaminationer over de enkelte medlemslandes bistandsindsats. For at styrke DAC's almindelige eksaminationsprocedure er fra 1980 gennemført en fælleseksamination af samtlige landes bistand. Der udarbejdes endvidere rekommandationer og retningslinier for bistandens omfang og indhold, hvis opfyldelse overvåges. Udover den generelle »vilkårsrekommandation« som senest blev revideret i 1978 har DAC således i de seneste år vedtaget retningslinier for finansiering af lokale og løbende omkostninger ved udviklingsprojekter og for en mere hensigtsmæssig og effektiv bistandsadministration.

I retningslinierne for finansiering af lokale og løbende omkostninger bygges i vidt omfang på en konkret bedømmelse af modtagerlandets situation og omstændighederne i øvrigt.

Blandt andre bistandspolitiske emners drøftelse i DAC kan nævnes spørgsmålet om ikkeprojektbunden bistand. Det er indtrykket, at der hos giverlandene er en stigende erkendelse af, at mange udviklingslande befinder sig i en så stram betalingsbalancesituation, at der i en række tilfælde er behov for mere fleksible bistandsformer for at sikre midler til bl.a. vedligeholdelse og råvareimport til udnyttelse af allerede etablerede udviklingsprojekter.

I de seneste år har man i DAC i stigende grad vist interesse for spørgsmålet om bistandens udviklingseffekt. Man har blandt andet set på muligheden for gennem forbedring af evalueringsprocedurerne og mere systematisk udveksling af erfaringer på evalueringsområdet at øge bistandens effektivitet. Der er således nedsat en evalueringsgruppe sammensat af evalueringsmedarbejdere fra de nationale bistandsadministrationer, som dels mødes regelmæssigt, dels står i løbende forbindelse om deres daglige arbejde.

I erkendelse af de seneste års ringe vækst i den statslige udviklingsbistand og de usikre udsigter for 1980'erne har komiteen i stigende grad beskæftiget sig med mulighederne for at forbedre samspillet mellem udviklingsbistand og private overførsler. Et sådant forbedret samspil indebærer for det første, at vilkårene for kapitaloverførslerne må afpasses modtagerlandets konkrete muligheder for eventuel forrentning og afdrag af den modtagne kapital.

Hertil kommer, at statslig udviklingsbistand ofte vil være en betingelse for at iværksætte en udviklingsproces, som senere vil sætte et udviklingsland i stand til på effektiv måde at udnytte private kapitaloverførsler. Udviklingsbistanden vil ofte spille en central rolle for opfyldelsen af befolkningens elementære behov, mens private kapitaloverførsler som hovedregel vil være koncentreret på den moderne eksportorienterede sektor.

Endelig kan udviklingsbistand ofte være katalysator for senere private overførsler, således at en bistandsindsats følges op af et senere samarbejde på kommerciel basis.

Det er desuden blevet drøftet, hvorledes de såkaldte blandede kreditter – hvor udviklingsbistand kombineres med ydelsen af en eksportkredit – kan sikres en større udviklingseffekt, således at udviklingsmotivet og ikke eksportmotivet bliver det tungestvejende for beslutningen om sådanne transaktioner. Der har imidlertid samtidig været enighed om, at komiteens centrale opgave fortsat måtte være en sikring af prioriteringen af de fattige udviklingslandes interesser ved fordelingen af de sparsomme bistandsmidler.

De nævnte problemstillinger har kun i mindre grad præget den internationale bistandspolitiske debat. Dette skyldes for det første, at regeringer ikke har direkte indflydelse på de private kapitalstrømme på samme måde som på de statslige bistandsbudgetter, hvorfor egentlige regeringsforhandlinger på dette område bliver mindre meningsfyldte. Hertil kommer, at mange udviklingslande ud fra suverænitets- og ligestillingsbetragtninger foretrækker at holde de bistandspolitiske forhandlinger klart adskilt f.eks. fra forhandlinger om eksportkreditter eller privat banklångivning.

Myrdal-debatten

Den løbende bistandspolitiske debat i Danmark var i efteråret 1980 i nogen grad præget af en kritik, som den svenske udviklingsøko-

nom Gunnar Myrdal fremførte i en improviseret takketale ved et internationalt møde i september. Han karakteriserede ved den lejlighed den vestlige verdens bistand som forfejlet og kritiserede u-landsregeringerne for manglende vilje til at bekæmpe fattigdommen i de brede befolkningslag. På denne baggrund foreslog han, at den egentlige udviklingsbistand blev afløst af katastrofehjælp, fattighjælp og ambulancetjeneste.

I sin redegørelse til folketinget om principperne for Danmarks bistand til udviklingslandene den 31. oktober 1980 tog udenrigsministeren afstand fra dette forslag fra Myrdal og anførte bl.a.:

»Regeringen anerkender fuldt ud behovet for humanitære indsatser i forbindelse med naturkatastrofer, krigshandlinger, misvækst og andre ekstraordinære situationer. Danmark har altid i sådanne situationer handlet hurtigt og ydet væsentlige bidrag til lindring af øjeblikkelig nød. Det vil regeringen fortsat gøre, og behovet for sådanne indsatser er utvivlsomt stigende. Regeringen må derimod tage afstand fra en generel omlægning af bistandsindsatsen til katastrofehjælp eller international fattighjælp, som Myrdal kalder det. Fattighjælp skaber ikke i sig selv nogen udvikling, men kan derimod fastlåse de fattiges nuværende dårlige vilkår. En omfattende fattighjælp fra industrilandene kunne virke som en sovepude for ulandenes egen indsats over for de fattige.«

Myrdals kritik lå til en vis grad i forlængelse af advarende udtalelser, han tidligere i sine værker havde fremsat, men var tydeligvis her stillet på spidsen. Han har da også senere nuanceret sine synspunkter, samtidig med at han pånyt har understreget, at han under ingen omstændigheder ønskede bidragene fra den vestlige verden til udviklingslandene reduceret – tværtimod. Men de vestlige landes bistand havde efter hans mening ikke fået de tilsigtede virkninger i retning af at bedre de fattige befolkningsgruppers situation og havde heller ikke mulighed for at få det, så længe en række klare forudsætninger ikke var opfyldt. Blandt forudsætninger anså han som særligt vigtigt dybtgående reformer, først og fremmest jordreformer, som u-landsregeringerne selv måtte gennemføre, et opgør med korruptionen i udviklingslandenes administration fra toppen og helt ud til landsbyniveau og gennemførelse af nødvendige institutionelle forandringer i samfundet. De vestlige lande burde efter hans opfattelse holde fast ved kravet om reformer, som kunne sikre, at bistanden kom de fattige befolkningsgrupper til gode. Når og hvis det ikke var muligt at komme igennem med kravene om reformer, måtte det vigtigste være at sikre befolkningsmassernes overlevelse gennem fattighjælp. Han fandt det dog under alle omstændigheder gavnligt at støtte den primære sundhedstjeneste, uddannelse ud fra modtagerlandets egne forudsætninger og behov samt udvikling af landbruget med henblik på at imødekomme det stigende behov for fødevarer til en stærkt voksende befolkning.

Udenrigsministeren har i den forbindelse påpeget, at Myrdals mere nuancerede synspunkter med hensyn til støtte til sundhed, uddannelse og udvikling af landbrug ligger tæt op ad principperne for den fattigdomsorienterede danske bistand.

Udviklingslandenes krav vedrørende ressourceoverførsler som fremført bl.a. under drøftelserne om en ny økonomisk verdensorden

Bistandens omfang

Udviklingsstrategien for FN's tredje udviklingstiår bekræfter som ovenfor anført den for andet udviklingstiår vedtagne 0,7%-målsætning for den statslige bistands omfang i forhold til industrilandenes bruttonationalprodukt. Det anføres, at de industrilande, som endnu ikke har nået målsætningen, skal udfolde effektive bestræbelser på at nå den i 1985 og under ingen omstændigheder senere end i tiårets anden halvdel. 1%-målet skal nås snarest muligt.

77-landegruppen havde i sit oplæg foreslået, at 0,7%-målet blev nået i 1982 og 1%-målet i 1990, samt at giverlandene indgik »bindende forpligtelser« vedrørende en årlig stigning i deres bistands omfang til sikring af målenes opfyldelse.

I oplægget til handlingsprogrammet for de mindst udviklede lande havde 77-landegruppen foreslået en delmålsætning på 0,15% af giverlandenes bruttonationalprodukt som bistand til denne landegruppe i 1980'ernes første halvdel, stigende til 0,20% i anden halvdel. Det vedtagne kompromis indebærer en hensigtserklæring om, at de fleste giverlande vil allokere 0,15% af deres bruttonationalprodukt i bistand til de mindst udviklede lande i løbet af de nærmeste år, mens andre i samme periode vil for-

doble bistanden til denne landegruppe. Denne »alternative« målsætning afspejler, at de giverlande, som allerede yder en forholdsmæssig høj bistand til de mindst udviklede lande, foretrækker 0,15%-målsætningen, mens givere med et lavere udgangspunkt vil sigte imod en fordobling af deres bistandsniveau.

Bistandens former

77-landegruppen foreslår i sine oplæg til internationale konferencer på det bistandspolitiske område altid betydeligt forøgede ressourceoverførsler til de multilaterale udviklingsorganisationer – i oplægget til strategien for FN's tredje udviklingstiår taltes således om en årlig forøgelse på 10% i faste priser af de ressourcer, som var til rådighed for multilaterale bistandskanaler. Gruppen har ikke foreslået målsætninger for fordelingen af giverlandenes bistand mellem multilaterale og bilaterale kanaler.

De stigende betalingsbalancevanskeligheder i en lang række, fortrinsvis fattige udviklingslande har aktualiseret 77-landegruppens ofte fremsatte krav om større fleksibilitet i bistandsformerne med øget adgang til ikke-projektbunden bistand: sektorbistand, betalingsbalancestøtte, råvareimport samt betaling for rene (kortvarige) forbrugsgoder. Sådanne krav – som lægger op til øget programbistand på bekostning af den traditionelle projektbistand – er således indeholdt både i 77-landegruppens oplæg til UNCTAD's 5. konference i 1979 og til udviklingsstrategien for 1980'erne samt til handlingsprogrammet for de mindst udviklede lande.

De internationale vedtagelser på området lægger i forsigtige vendinger op til større fleksibilitet i bistandsformerne på dette område, når forholdene i modtagerlandet måtte tale derfor.

Bistandens kvalitet

77-landegruppen har måttet acceptere, at en del af udviklingsbistanden fortsat gives på lånevilkår med varierende gaveelement. I oplægget til UNCTAD V såvel som i gruppens oplæg til udviklingsstrategien krævedes, at bistand til de mindst udviklede lande blev givet på ren gavebasis, mens gaveelementet i lån til bedrestillede udviklingslande skulle være mindst 95%. I begge tilfælde indbar de endelige vedtagelser, at bistanden til de mindst udviklede lande »som hovedregel« skal gives i gaveform, mens gaveelementet i bistanden til de øvrige udviklingslande gradvis skal forøges.

77-landegruppen krævede i oplægget til UNCTAD V såvel som i oplægget til udviklingsstrategien ubetinget leveranceafbinding af al udviklingsbistand, mens man i oplægget til handlingsprogrammet for de mindst udviklede lande alene krævede lånebistanden – som dog skulle være undtagelsen i bistanden til denne landegruppe – afbundet.

I alle tre tilfælde indebærer det vedtagne kompromis, at bistanden i videst muligt omfang skal være ubunden.

Drøftelserne inden for DAC med henblik på at nå til enighed om gensidig leveranceafbinding af bistanden har ligget stille i de sidste to år, og det er den generelle opfattelse, at øget afbinding i den nuværende økonomiske situation ikke vil kunne gennemføres uden negativ virkning for bistandens omfang.

Parallelt med kravene om øget leveranceafbinding og øget adgang til ikke-projektbunden bistand har udviklingslandene ofte fremsat krav om øget adgang til finansiering af lokale og løbende omkostninger. De vedtagne kompromisformuleringer lægger generelt op til øget fleksibilitet på dette område, når der er behov herfor. Mens hovedparten af giverlandene efterhånden udviser betydelig fleksibilitet i finansieringen af lokale omkostninger, er de som hovedregel mere tilbageholdende med hensyn til løbende omkostninger.

Automatiske ressourceoverførsler

Udviklingslandene har gentagne gange fremsat krav om automatiske ressourceoverførsler for derigennem bl.a. at opnå sikkerhed for omfanget af den udefrakommende bistand i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af deres egne udviklingsplaner. 77-landegruppen lagde i oplægget til UNCTAD V op til et nyt og mere effektivt system for det internationale finansielle samarbejde, som fremfor den nuværende ad hoc-allokering af ressourcer til det enkelte udviklingsland i langt højere grad tog udgangspunkt i det enkelte modtagerlands internationalt anerkendte konkrete behov, som herefter automatisk ville blive opfyldt gennem tilstrækkelige ressourceoverførsler. Oplægget beskæftigede sig kun i begrænset omfang med spørgsmålet om tilvejebringelsen af de nødvendige ressourcer, men skitserede mulighederne for indgåelsen af en internationalt forpligtende traktat, hvorunder

giverlandene forpligtede sig til at stille nærmere fastsatte beløb til rådighed for udviklingslandene.

77-landegruppens forslag vandt kun begrænset tilslutning og blev ikke realitetsbehandlet under UNCTAD V. En tilsvarende tanke var reflekteret i 77-landegruppens oplæg til udviklingsstrategien, men vandt ej heller her gehør.

77-landegruppen fremsatte i sit oplæg til udviklingsstrategien forslag til etableringen af en Verdensudviklingsfond. Af teksten fremgik indirekte, at fonden i alt væsentligt forudsås finansieret af »medlemsbidrag og andre automatiske overførsler«. Forslaget blev ikke vedtaget i den endelige strategi-tekst.

Handlingsprogrammet for de mindst udviklede lande indeholder en række relativt uforpligtende opfordringer til de relevante internationale organisationer om at undersøge fremlagte forslag til etablering af nye mekanismer til fremme af ressourceoverførslerne, herunder etableringen af et »link« mellem Valutafondens udstedelse af særlige trækningsrettigheder og behovet for udviklingsbistand, etableringen af internationale beskatningssystemer til udviklingsformål samt udviklingen af hensigtsmæssige rentesubsidieringsordninger.

En nylig debat i DAC om problemkomplekset omkring automatiske ressourceoverførsler afslørede betydelig sympati hos mange giverlande for de grundlæggende ideer, men samtidig erkendelse af, at ingen af de konkret fremsatte forslag endnu er realistisk gennemførlige.

Et mindre ambitiøst aspekt af forslagene om større automatik i ressourceoverførslerne til udviklingslandene er bestræbelserne på at gøre omfanget af den statslige udviklingsbistand mere forudsigeligt. De skandinaviske lande tog under FN's generalforsamling i 1978 initiativ til en resolution, som opfordrer giverlandene til at yde deres bistand på et mere forudsigeligt og kontinuerligt grundlag, som i videst muligt omfang skal være upåvirket af budgetmæssige og betalingsbalancemæssige vanskeligheder. Også UNCTAD's generelle resolution om ressourceoverførsler såvel som udviklingsstrategien lægger op til større forudsigelighed i bistandsoverførslerne, f.eks. gennem flerårige bistandstilsagn med indbygget vækst, langtidsaftaler om de multilaterale udviklingsorganisationers genopfyldelse, reservation af en vis andel af stigningen i giverlandenes bruttonationalprodukt til udviklingsformål etc.

Udviklingslandenes gældsproblemer

Om end den kommercielle gæld for hovedparten af udviklingslandene er den mest tyngende, har de internationale bistandspolitiske forhandlinger i de seneste år i alt væsentligt koncentreret sig om ODA-gælden samt anden statsgaranteret gæld, herunder eksportkreditter. Dette skyldes, at regeringerne alene kan tage ansvaret for sidstnævnte gæld, mens den kommercielle gæld i vidt omfang vedrører private banker.

Den centrale resolution på gældsområdet, som blev vedtaget af UNCTAD's styrelsesråd, indeholder især en opfordring til de industrialiserede giverlande om at lempe vilkårene for udviklingslandenes udestående ODA-gæld (retroaktiv vilkårstilpasning) – herunder fuld gældslettelse – for alle fattige udviklingslande, herunder de mindst udviklede samt de hårdest ramte blandt dem.

I de følgende år gennemførte så godt som samtlige medlemmer af DAC foranstaltninger til resolutionens opfyldelse. Langt hovedparten – herunder Danmark – har først og fremmest ydet fuld gældslettelse for de mindst udviklede lande. I langt hovedparten af giverlandene – herunder Danmark – er gældslettelsen i overvejende grad finansieret over bistandsbevillingerne. Danmark yder ligesom enkelte andre DAC-lande fortsat lån til de mindst udviklede lande.

I sit oplæg til udviklingsstrategien gentog 77-landegruppen kravet om fuld gældslettelse for alle fattige udviklingslande og foreslog tillige, at der i låneaftaler indbyggedes et automatisk element af gældslettelse, således at restgælden automatisk bortfaldt, når et debitorland kom i så store betalingsbalancevanskeligheder, at gælden oplevedes som urimeligt tyngende.

Efter særdeles vanskelige forhandlinger måtte 77-landegruppen frafalde sine ønsker, og den endelige vedtagelse opfordrer alene giverlandene til at overveje at lade eventuelle forbedringer i de generelle lånevilkår for udviklingslån få gyldighed også for gamle ODA-lån.

På det institutionelle område foreslog 77-landegruppen i sit oplæg til UNCTAD V etableringen af en gældskommission med internationale personligheder, ligeligt repræsenterende giver- og modtagerlande. Debitorlande i vanskeligheder skulle kunne forelægge deres problemer for kommissionen med henblik på etableringen af en gældslettelses- eller en mo-

ratorieordning. Forslaget vandt imidlertid ikke støtte under UNCTAD V og er ikke senere genfremsat.

KAPITEL 5

Hovedsynspunkter på rammerne for det fremtidige danske bistandssamarbejde

Udvalgets overvejelser om det fremtidige danske bistandssamarbejde med udviklingslandene finder sted på baggrund af en verden under stærk forandring. De væsentligste sider af denne situation er behandlet i de foregående kapitler. Det er hensigten i dette kapitel at fremlægge udvalgets synspunkter på de rammer for bistandssamarbejdet, som betinges af de internationale omstændigheder, og som må lægges til grund for Danmarks politik på dette område i de kommende år.

Det mest slående i den internationale situation er, at vilkårene for udviklingslandene, bortset fra olielandene, er blevet meget hårdere end for ti år siden.

Samtidig er strukturerne i den internationale økonomi blevet så meget mindre stabile, at det er svært at give en enkel karakteristik af de forhold, som har afløst det internationale system, der fungerede fra slutningen af 2. verdenskrig til begyndelsen af 1970'erne. I mange henseender har årene siden da været en overgangsperiode, men det kan være svært at sige, hvad overgangen fører til.

Ikke alene de økonomiske betingelser er stærkt ændrede. De verdenspolitiske forhold undergår også forandring og er på det seneste blevet mere anspændte. Konflikter, spænding og stigende militære udgifter præger virkeligheden i industri- og udviklingslande meget stærkere end ved 1970'ernes begyndelse.

Den økonomiske ulighed

De vestlige industrilande søger at tilpasse sig de generelle udsigter om lavere økonomisk vækst efter den lange og ekstraordinære fremgangsperiode i 1950'erne og 1960'erne. Forventningerne er blevet nedtonet efter økonomiske vanskeligheder i 1970'erne, som har betydet år med tilbagegang og år med stagnation, resulterende i en stigende massearbejdsløshed.

Trods vanskelighederne har 1970'erne betydet en yderligere opstigning i de vestlige industrilandes indkomstniveau, der fortsat ligger væsentligt højere end udviklingslandenes taget under ét, selvom der blandt u-landene er sket en øget differentiering til fordel for de olieeksporterende og nogle få nyindustrialiserede lande. Bag de mindre stabile verdensforhold ligger altså en enorm ulighed i levevilkår for de forskellige dele af jordens befolkning.

Indbyggerne i højindkomstlandene er givetvis mere usikre og mindre optimistiske overfor fremtiden, men de vil også i 1980'erne have meget bedre livsbetingelser end befolkningsflertallet i u-landene.

For de fattige i lavindkomstlandene, d.v.s. for omkring halvdelen af disse landes befolkning, er tilværelsen præget af meget knappe forhold, hvad angår elementære vilkår som ernæring, beklædning, bolig, sundhed og uddannelse. Disse hårde omstændigheder er som regel ledsaget af, at disse befolkningsgrupper har ringe indflydelse på deres egne muligheder, at de har lav social status, er udsat for mange former for undertrykkelse og har få muligheder for at hjælpe sig selv til en bedre tilværelse.

Opbrud i de internationale forhold

I de sidste ti år er der på en række afgørende områder sket kraftige skift i de internationale forhold og specielt i u-landenes plads og rolle i verdensøkonomien og politikken.

Omkring 1970 var det en udbredt opfattelse i industrilandene, at verden – trods uundgåelige problemer ind imellem – gradvis ville blive bedre at leve i. En højere materiel levestandard i industrilandene ville spredes til u-landene, støttet af en vis begrænset bistand og fremmet af det eksisterende internationale handels- og finansmønster. Dette synspunkt kan beskrives

som en tro på, at mere af det samme ville være godt, og at større ændringer i verden ikke var påkrævede.

Men der opstod en vis tvivl om, at denne materielle vækst var så ubetinget et gode i industrilandene, kombineret med en øget interesse i livskvalitet – fremmet af sociale bevægelser i industrilandene fra slutningen af 1960'erne.

Der blev rejst kritik af udenlandsk støttede udviklingsstrategier i u-landene, som ikke medførte forbedringer for disse landes fattige befolkningsgrupper og heller ikke skabte et solidt grundlag for stabil og varig økonomisk vækst og social fremgang.

Nogenlunde samtidig blev den herskende opfattelse af rollefordeling og styrkeforhold mellem industrilande og udviklingslande rystet ved, at olielandene ved samlet optræden forøgede priserne på den olie, hvis billighed havde været et af fundamenterne for industrilandenes høje økonomiske vækst.

Olieprisstigningerne skabte økonomiske problemer for industrilandene, som allerede havde mærket vanskeligheder med at fortsætte den høje vækst, og de havde endnu større negative virkninger på de olieimporterende udviklingslande. Men de førte også til en forøget tro i gruppen af u-lande på, at styrkeforholdet mellem industri- og udviklingslande, mellem nord og syd, var blevet væsentligt og varigt forrykket til u-landenes fordel.

Tanken var, at det med olielandene som eksempel og med støtte i deres økonomiske styrke skulle lykkes for u-landene at skabe en ny økonomisk verdensorden, som ville være mere retfærdig end den eksisterende, der for ensidigt virker til fordel for industrilandene. Denne nye verdensorden skulle også skabe et bedre og mere sikkert grundlag for en fremgang for alle i verden, d.v.s. for såvel rige som fattige lande.

Industrilandenes opfattelse af deres ubestridte økonomiske magt fik et stød ved olielandenes optræden, men det viste sig ret hurtigt, at u-landene kun fik meget lidt af deres program om en ny økonomisk verdensorden realiseret. Der var stadig alvorlige grænser for deres styrke, f.eks. på andre varemarkeder. De internationale forhandlinger, der blev deres vigtigste middel til at opnå forbedringer, gav heller ikke mange resultater, trods det store antal af internationale konferencer.

Det må også siges, at klimaet i industrilandene for at gå med til større ændringer i den økonomiske verdensorden ikke var gunstigt i den sidste halvdel af 1970'erne. Disse lande opdagede, at de havde store og voksende indre økonomiske og sociale problemer. Deres politiske virkelighed blev præget af en søgen efter løsninger på disse problemer på grundlag af en udbredt fornemmelse af, at det hidtidige grundlag for den økonomiske politik ikke mere var tilstrækkeligt. Dette førte til forsigtige og defensive holdninger overfor u-landene, og disse landes styrke var for begrænset til at kunne rokke herved.

De internationale forhold blev også gjort mere komplicerede af, at forskydningen af de økonomiske positioner blandt industrilandene trådte klarere frem. Siden 1950'erne var Vesteuropas økonomiske rolle vokset, og det samme skete for Japan fra 1960'erne. Samtidig blev USA's førerskab alvorligt svækket ved ændringerne i den amerikanske dollars betydning for det internationale valutasystem i de første år af 1970'erne. USA er fortsat på grund af landets andel i verdensproduktionen og internationale kapitalbevægelser af meget stor betydning i verdensøkonomien, men relationerne mellem de store industrilande er mere flydende end tidligere og kræver en betydelig del af industrilandenes politiske opmærksomhed.

Politiske ændringer

Til et signalement af verdensbilledet ved begyndelsen af 1980'erne hører endelig, at forholdet mellem øst og vest, især mellem stormagterne USA og Sovjetunionen, har ændret sig. En begyndende afspænding er afløst af mere konfliktprægede og anstrengte forhold, hvilket i takt med den militærteknologiske udvikling har betydet en øget anvendelse af ressourcer til militære formål.

Øst-vest problematikken er indgået i et krydsmønster med de mange indre politiske omvæltninger i en række u-lande og har spillet sammen med flere af konflikterne mellem u-landene indbyrdes.

1970'erne gav mange dramatiske eksempler på politiske omvæltninger og væbnede konflikter indenfor den tredje verden. Hvis det ikke allerede var klart, gjorde årtiet det meget tydeligt, at u-landene ikke er en grå masse af lande, tynget af fattigdom og underudvikling, men at de er stater, ofte af nylig oprindelse, som i deres baggrund og historie rummer meget stof til indre konflikter og splittelse og til

stridigheder med naboer og enkelte industrilande.

Blandt de mere iøjnefaldende begivenheder i denne historiske dynamik i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var: Pakistans opdeling og krig med Indien, som førte til dannelsen af staten Bangladesh; afslutningen af Vietnamkrigen efterfulgt af den Indokinesiske konflikt; omvæltningerne i Afghanistan (kombineret med den sovjetiske invasion) og Ethiopien (ledsaget af krigen med Somalia); opgøret med det portugisiske kolonivælde i Afrika; interventionen i Zaire; ophævelsen af det hvide mindretalsregime i Rhodesia og dannelsen af Zimbabwe; revolutionen i Nicaragua.

Flere af verdens urocentre ligger i den tredje verden, i disse år især i det sydlige Afrika og Mellemamerika. De dramatiske begivenheder kan sammen med de andre brydninger i u-landene føre til, at dele af offentligheden i industrilandene forfalder til at betragte disse lande som særligt ustabile, urolige, for ikke at sige uciviliserede. Eller man kan være tilbøjelig til – fejlagtigt – at fortolke disse konflikter, som udelukkende forårsaget af øst-vest problematikken.

Det er vigtigt at forstå, at u-landene er stater, der med deres egen identitet står midt i kolossale historiske forandringer, der sammenlignet med tilsvarende ændringer i vor del af verden forløber meget hurtigt. Helt op til og ind i dette århundrede har den europæiske og nordamerikanske udvikling været alt andet end smertefri og fredelig. Der har været politiske og sociale revolutioner, borgerkrige, lokale krige og verdenskrige. Og der har været hårde og undertrykkende regimer. U-landene er ikke særtilfælde i disse henseender. Men det er rigtigt, at deres konflikter udspiller sig på baggrund af en spændt stormagtssituation og derfor kan være særligt farlige for verden som helhed.

Den eksisterende verdensorden er altså i opbrud, uden at der er tegn på, at den af u-landene ønskede nye verdensorden er på vej.

Den internationale, eller rettere mellemstatslige situation, er væsentligt mere kompliceret end tidligere. Foruden staterne og deres forskellige grupperinger, har private økonomiske kræfter også stor indflydelse på situationen. De multinationale selskaber er vokset stærkt i betydning i de sidste årtier, som nævnt ovenfor i kapitel 3. Selskaberne forlægger en større del af deres produktion til u-landene og en større del af den handel, der registreres som handel mellem lande, foregår mellem selskabernes forskellige afdelinger. Denne privatøkonomiske sammenfletning er hidtil kommet længst indenfor industrilandene indbyrdes, men flere af u-landene er også blevet inddraget. Det øgede omfang af dette forholdsvis nye fænomen er med til at vanskeliggøre en enkel forståelse af de faktorer, der er bestemmende for den globale udvikling.

Udviklingslandenes politik

Det har siden begyndelsen af 1970'erne været en del af det internationale billede, at udviklingslandene har øget deres indbyrdes politiske samarbejde, især i den såkaldte 77-landegruppe, der nu omfatter 124 stater. Dette samarbejde præger en række internationale organisationers arbejde, først og fremmest indenfor FN-systemet. Det har ført til formulering af fælles standpunkter, dels på det mere generelle niveau, dels i forbindelse med forhandlinger om enkelte udviklingspolitiske emner.

De store forskelligheder af politisk, økonomisk og social karakter mellem udviklingslandene indbyrdes er åbenbare, og de har ofte ført til, at disse landes fælles programmer er blevet forholdsvis brede eller præget af en sammenkædning af krav, som svarer til de forskellige landegruppers specifikke interesser. Men sammenlignet med situationen i 1960'erne optræder udviklingslandene nu markant med en fælles politik, og de udgør en enhed, hvis sammenhold det er lykkedes at opretholde i dialogen med industrilandene.

Hertil kommer øgede bestræbelser på at udbygge dette politiske samarbejde med stærkere økonomiske forbindelser mellem udviklingslandene indbyrdes, det såkaldte syd-syd-samarbejde.

Opmærksomheden er også i stigende grad blevet rettet mod udviklingslandenes indre politik ud fra den opfattelse, at løsningen på disse landes udviklingsproblemer ikke blot kan nås ved ændringer i det internationale system i bred forstand. Som nævnt i kapitel 4 har denne interesse for udviklingslandenes egne anstrengelser ikke kunnet undgå at møde en vis modstand fra en række af udviklingslandenes repræsentanter. Det må imidlertid siges, at væsentlige ændringer i udviklingslandenes indre forhold, ikke mindst hvad angår fordelingspolitikken, er afhængig af karakteren og effektiviteten af disse landes økonomiske og sociale politik.

Den internationale diskussion af udviklingsstrategier, som sigter på en tilfredsstillelse af de elementære behov, har været særlig intens, også i Danmark. I overensstemmelse med den formulering af disse strategier, som blev vedtaget af ILO's Verdensbeskæftigelseskonference i 1976, er det i stigende grad blevet fremhævet, at en øget opfyldelse af disse elementære behov, forudsætter større beskæftigelse og indkomster for de fattige befolkningsgrupper og dermed vækst i produktionen i udviklingslandene. I denne sammenhæng er der peget på, at dette igen vil kræve en udvikling af den moderne sektor, f.eks. industri, transportinvesteringer og højere uddannelser.

De internationale organisationers overvejelser

De internationale organisationer, som Danmark er medlem af, har uanset de særlige vanskeligheder i den internationale økonomiske situation konsekvent argumenteret for en forøgelse og forbedring af bistanden til u-landene. De giver udtryk for en forståelse for en reformering af internationale økonomiske relationer, men de er på mange punkter uenige om indholdet af de ønskelige ændringer. Hvad angår u-landenes krav om en ny økonomisk verdensorden indtager de meget forskellige standpunkter varierende fra generel positivitet til en kritisk markering med hensyn til enkelte punkter i programmet eller dets helhed.

Disse internationale organisationer er fælles om at advare mod, at industrilandene søger at løse deres økonomiske vanskeligheder ved protektionistiske foranstaltninger, der vælter byrderne over på u-landene og har skadelig virkning på industrilandenes egne økonomiske vækstmuligheder. De betragter u-landenes øgede deltagelse i verdensøkonomien gennem større eksport af mere forædlede råvarer og industriprodukter som en fordel for alle deltagere i den internationale økonomi. De understreger vigtigheden af at have et differentieret syn på problemerne i de forskellige grupper af u-landene. Specielt hvad angår kapitaltilførsler til u-landene, bliver opmærksomheden i stigende grad rettet mod de lande, som er marginale for verdensøkonomien, og som med deres lave gennemsnitsindkomster har særligt behov for bistand med det størst mulige gaveelement, til forskel fra de u-lande, der er kommet videre i deres økonomiske udvikling, og som for at løse deres store tilpasningsproblemer har behov for kapital på kommercielle vilkår.

I de allerseneste år har de finansielle forhold undergået store forandringer. De internationale organisationer er for nærværende usikre med hensyn til det fremtidige udbud af lånekapital, først og fremmest baseret på en kanalisering af olielandenes overskud, som er vigende, og som mødes af en efterspørgsel fra såvel industri- som u-lande. Det gælder særligt for u-landenes vedkommende, at det hidtil er få lande, som har haft adgang til denne finansiering, og at disse landes gældsbyrde er steget i en sådan grad, at det er tvivlsomt om de internationale banker vil være rede til at forøge udlånene. Hertil kommer, at Kinas indtræden på kapitalmarkederne (og landets efterspørgsel efter bistand) udsætter de ressourcer, der er disponible for de øvrige udviklingslande, for et nyt pres på grund af landets størrelse.

De tilgængelige prognoser for den internationale økonomiske udvikling er ikke særligt opmuntrende. Usikkerheden og de lave skøn for den fremtidige vækst står imidlertid i kontrast til de store muligheder, der ligger i den nuværende økonomiske situation. Der findes i verden i dag mange uudnyttede ressourcer. Der er mange millioner arbejdsløse i industrilandene, og der er underbeskæftigelse og lav produktivitet i u-landene. For bistandssamarbejdet gælder endvidere, at der er indhøstet mange erfaringer i en vanskelig læreproces, som peger på, at det er muligt at opnå resultater også når bistandspolitikken sigter på en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår.

Hovedsynspunkter på den danske politik

I en sådan tilstand af omfattende forandringer og betydelig usikkerhed er det ikke muligt at give detaljerede anvisninger for den danske politik. Men det er muligt at opridse de grundholdninger, som bør præge den danske indsats og den danske stillingtagen til de mange aspekter af nord-syd-forholdet.

Den udbredte fattigdom i u-landene må tages som en alvorlig udfordring. Danmark har en interesse i u-landenes økonomiske og sociale udvikling som bidrag til en fremgang for verdensøkonomien, fordi det vil give større muligheder for os selv. Danmark bør også støtte det synspunkt, at en formindskelse af fattigdommens udbredelse vil skabe forudsæt-

ninger – om ikke garanti – for en større sikkerhed. Som et af de lande i verden, som har nået et af de højeste niveauer for økonomiske og sociale levevilkår, har Danmark også en forpligtelse til at øge sin indsats for at forbedre levevilkårene for de fattige i verden.

Det må være en central del af Danmarks internationale politik at anerkende nord-syd-problematikkens afgørende betydning. Dette bør ikke overskygges af vore relationer til andre industrilande eller af øst-vest-konflikten. Den øgede differentiering blandt u-landene bør ikke svække vor forståelse for nord-syd-problemet, men anspore os til en mere præcist formuleret politik overfor de forskellige grupper af u-lande med særlig vægt på støtte til de fattigste lande.

De få resultater i den hidtidige nord-syd-dialog tyder på, at u-landene mangler magt og de ledende industrilande agt til at gennemføre forbedringer af den eksisterende økonomiske verdensorden. Danmark må fortsat indtage en positiv holdning til internationale reformer. Vi må være parat til at bære omkostninger ved reformer, som på længere sigt vil forbedre verdensøkonomien og u-landenes muligheder. Vi må være indstillet på at fremme en politik, som letter omstillingen til en forbedret international fordeling af verdens rigdomme.

En realistisk erkendelse af, at andre industrilande yder modstand mod u-landenes krav om en ny økonomisk verdensorden, og af, at der eksisterer mange økonomiske og politiske bånd mellem Danmark og andre industrilande, bør ikke formindske vor vilje til fortsat at presse og argumentere for ændringer til forbedring af de globale forhold. I disse bestræbelser bør vi som hidtil samarbejde med de øvrige nordiske og andre ligesindede lande. Vi må som hidtil være opmærksom på ikke at gennemføre kortsigtede løsninger på industrilandenes økonomiske vanskeligheder, der vælter problemerne over på u-landene til skade for en positiv langsigtet international udvikling.

Det er en følge af de få resultater for strukturelle reformer i den internationale økonomi, at den faglige og finansielle bistand får større betydning. Danmark bør derfor øge sin indsats på dette område betydeligt i lys af u-landenes stigende behov, og dette må ledsages af en fortsat forbedring af prioritering, planlægning og gennemførelse af bistanden med særligt sigte på de fattige befolkningsgrupper i de fattigste u-lande.

Der må ydes en øget indsats i Danmark for at opnå og udbrede en større viden om u-landenes politiske, sociale og økonomiske problemer. En sådan viden bør ikke blot omfatte, hvordan de internationale forhold, herunder bistanden, påvirker disse landes situation og fremtidsmuligheder, men der bør også lægges vægt på at erhverve et fordybet kendskab til udviklingslandenes egen indre politik, specielt hvad angår dens betydning for en udvikling til gavn for disse landes fattige befolkningsgrupper. Der bør tilstræbes en større indsigt i sammenhængen mellem økonomisk vækst og social fremgang, mellem udviklingen i landdistrikterne og i den moderne sektor.

KAPITEL 6

Den danske udviklingsbistand i 1970'erne

I løbet af 1970'erne udviklede der sig i Danmark en bred politisk enighed om hovedprincipperne for Danmarks bistandssamarbejde med udviklingslandene og i dette kapitel skitseres en række erfaringer og spørgsmål fra denne periodes bistandspolitik. Udgangspunktet er, at disse erfaringer skal anvendes i 1980'erne, der økonomisk og politisk både i de rige og de fattige lande adskiller sig væsentligt fra situationen i 1970'erne. Udvalget vil derpå i de følgende kapitler fremlægge sine synspunkter og forslag med hensyn til mål og midler i Danmarks fremtidige bistandssamarbejde.

I den danske 1979-rapport til OECD's udviklingskomité DAC er hovedprincipperne for den danske bistandspolitik formuleret i følgende 5 punkter:

1) Gennemførelse af 0,7%-målsætningen som fastsat af FN.
2) En nogenlunde ligelig fordeling mellem multilateral og bilateral bistand således, at sidstnævnte fordeles nærmest ligeligt mellem ubunden gavebistand (hovedsagelig projektbistand) og udviklingslån med et meget stort gaveelement og i vid udstrækning bundet til indkøb i Danmark.
3) Ydelse af bistand uden politiske betingelser.
4) Overensstemmelse med modtagerlandenes ønsker og prioriteringer som formuleret i deres udviklingsplaner.
5) Koncentration af bistanden omkring de fattige udviklingslande med særlig vægt på de fattige befolkningsgruppers behov i overensstemmelse med de elementære behovs strategi.

0,7%-målsætningen

0,7%-målsætningen blev oprindelig fastlagt i strategien for FN's andet udviklingstiår, hvor det henstilledes, at den statslige udviklingsbistand inden midten af 1970'erne nåede op på 0,7% af bruttonationalproduktet. Mens den danske bistand i 1960'erne havde været meget beskeden i forhold til især de gamle kolonilandes bistand, var det danske bistandsprogram ved begyndelsen af det andet udviklingstiår i 1970 nået op på omkring 0,4% af bruttonationalproduktet. På UNCTAD III-konferencen i 1972 tilsluttede Danmark sig officielt 0,7%-målsætningen, men forpligtede sig ikke samtidigt til, at målsætningen skulle opfyldes inden for en bestemt tidsfrist. Ved midten af 1970'erne var kun Sverige og Holland nået op på de 0,7%, derefter fulgte Norge og i 1978 nåede Danmark op på det fastsatte mål. Samtidig med bestræbelserne på at nå op på 0,7%-målsætningen fremføres der op gennem 1970'erne stærke ønsker om at få forhøjet målsætningen til 1% af bruttonationalproduktet. I midten af 1970'erne anføres det i de årlige 5-årsplaner for udviklingsbistanden, at hvis den eksisterende stigningstakt i bistandsbevillingerne på 7,8% om året fortsætter, vil Danmark kunne nå op på 1% omkring år 1990. Selvom bistanden senere er blevet fastfrosset på 0,73% frem til og med 1986, er det sket med den tilføjelse, at det er regeringens indstilling, at der fra 1983 og i de følgende år bør tilstræbes en yderligere stigning i udviklingsbistanden med det sigte over en årrække at nå op på 1% af bruttonationalproduktet. I udviklingsstrategien for FN's tredje udviklingstiår, 1980'erne, er 0,7%-målsætningen gentaget, men som noget nyt er fastsat en 1%-målsætning, som skal nås så hurtigt som muligt.

Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand

Princippet om den nogenlunde ligelige fordeling af den danske bistand på multilateral og bilateral bistand går tilbage til omkring 1967, og er i al væsentlighed blevet fulgt igennem

1970'erne med en mindre vægtforskydning til fordel for den bilaterale bistand, som gennemsnitlig har udgjort ca. 55% af den samlede bistand. Princippet har sin historiske baggrund og begrundelse i forskellige forhold. For det første er det en højt prioriteret målsætning i den generelle danske udenrigspolitik at styrke FN's rolle som formidler af samarbejde mellem nationerne. Hertil kommer, at det på grund af den bilaterale bistands koncentration om relativt få udviklingslande er blevet tillagt betydning, at de multilaterale bidrag kommer langt hovedparten af udviklingslandene til gode. Endelig kan der også være grund til at konstatere, at begrænsninger i bistandsforvaltningens administrative ressourcer har væsentlig indflydelse på bistandens fordeling på bilaterale og multilaterale kanaler.

Multilateral bistand

Fordelingen af den danske multilaterale bistand på organisationer har ændret sig væsentligt i løbet af 1970'erne. Selvom realværdien af de danske bidrag til næsten samtlige organisationer var højere i 1981 end i 1970/71, har stigningstakten været meget forskellig fra organisation til organisation. Det kan således konstateres, at FN's udviklingsprogram, UNDP, ikke længere i samme udstrækning dominerer den danske multilaterale bistand, idet organisationens andel af den multilaterale danske bistand fra indtil midten af 1970'erne at udgøre noget over 40% i de senere år har været faldende og i 1981 udgjorde godt 27%. Til gengæld har bistanden til den øvrige del af FN's udviklingssystem, herunder multi-bi bistanden gennem FN's særorganisationer, fået større vægt fra omkring 25% i 1971/72 til godt 30% i 1981. Denne udvikling genfindes i de fleste OECD-landes multilaterale bistandsprogrammer, og rejser en række principielle og strukturelle spørgsmål, ikke mindst med hensyn til UNDP's fremtidige rolle i FN-systemets internationale udviklingssamarbejde.

Danmarks medlemskab af EF siden 1972 har også indvirket afgørende på sammensætningen af den danske multilaterale bistand. Danmarks bidrag til EF's udviklingssamarbejde, der startede i 1973/74, har været stigende i sidste halvdel af 1970'erne indtil 1980 og 1981, hvor den danske bistand i begge år udgjorde godt 18% af den multilaterale danske bistand. Ikke mindst EF's fødevarebistandsprogram har i 1970'erne givet anledning til nye principielle debatter og betragtninger om fødevarebistanden som bistandsform.

De meget betydelige bidrag, som Danmark yder til de multilaterale organisationer har igennem 1970'erne i stigende grad aktualiseret behovet for såvidt muligt at vurdere effektiviteten og kvaliteten af de pågældende organisationers indsats og overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. 1970'erne har også understreget nødvendigheden af en samlet koordination af Danmarks holdning i de forskellige multilaterale organisationer.

Den bilaterale bistand

Gennem 1970'erne har den bilaterale bistand i gennemsnit andraget omkring 55% af den årlige danske udviklingsbistand, hvoraf ca. 25% er blevet anvendt til finansiering af statslånsprojekter, mens ca. 30% er gået til den bilaterale gavebistand, som først og fremmest omfatter projektbistand, men også ikke-projektbunden bistand og personelbistand.

Ikke mindst erfaringerne fra den bilaterale danske bistand har gennem 1970'erne været medvirkende til udformningen af hovedprincipperne for den danske udviklingsbistand.

Ydelse af bistand uden politiske betingelser

Set i lyset af den danske udviklingsbistand i 1970'erne har princippet om ydelse af bistand uden politiske betingelser først og fremmest betydning i to situationer. Den første situation foreligger i forbindelse med valg af modtagerlande eller afvikling af samme. Samarbejdet med hovedmodtagerlandene Indien, Bangladesh, Tanzania og Kenya har hver sin historiske begrundelse. Den mere begrænsede projektbistand, som ydes til en række andre lande har for fleres vedkommende sin årsag i ønsket om fra dansk side at støtte de pågældende lande i en kritisk periode efter opnåelsen af selvstændighed. Flertallet af modtagerlande og herunder de fire hovedmodtagerlande tilhører gruppen af lavindkomstlande, som alle har stort behov for bistand.

I løbet af 1970'erne er projektbistanden til enkelte af modtagerlandene blevet indstillet eller begrænset. Skiftende regeringer har understreget, at afbrydelsen af bistanden i disse tilfælde alene skyldes hensynet til bistandens gennemførlighed i overensstemmelse med målsætningen for den danske bistand. I enkelte

tilfælde har det givet anledning til debat om, hvorvidt der også indgik politiske motiver i de omhandlede beslutninger.

På grundlag af erfaringerne fra bistandssamarbejdet har der i 1970'erne været en fortsat diskussion om, hvorvidt der i landevalgssituationerne ud over bistandsbehovet skal lægges afgørende vægt på modtagerlandets vilje til i bistandssamarbejdet at forfølge de samme målsætninger, som ligger til grund for dansk bistandspolitik.

Den anden situation, hvor spørgsmålet om politiske betingelser i bistandssammenhæng kan siges at være aktuel, er i forbindelse med valg af projekter. Dette spørgsmål bør ses i relation til princippet om at tilstræbe overensstemmelse med modtagerlandenes ønsker og prioriteringer som formuleret i deres udviklingsplaner.

Overensstemmelsen med modtagerlandenes ønsker og prioriteringer

Erfaringerne fra 1960'ernes ofte ret fritstående projektindsatser, der først og fremmest blev igangsat på dansk initiativ, førte til, at man fra dansk side fra begyndelsen af 1970'erne begyndte at basere projekterne på modtagerlandets egen udviklingsplanlægning og -prioritering og herigennem integrere dem i den lokale administration. For de 4 hovedmodtagerlande blev samarbejdet således lagt i ret faste rammer i form af regelmæssige bistandsforhandlinger på basis af plantal for projektbistanden for de næste 4–5 år, samt en løbende dialog som først og fremmest blev formidlet gennem de danske bistandsmissioner, der fra 1974 blev oprettet i de 4 hovedmodtagerlande og i enkelte andre lande.

Ideen bag denne samarbejdsform var, at modtagerlandet skulle have mulighed for at indarbejde den forventede danske bistand i sin udviklingsplanlægning og administration, og at valg af de enkelte projekter i høj grad skulle ligge hos modtagerlandet i henhold til den nationale prioritering. De enkelte projekter skulle godkendes fra dansk side, men hensigten var, at bistandens indhold først og fremmest skulle bestemmes af modtagerlandet.

Samarbejdet i 1970'erne har imidlertid formet sig som et meget snævert samspil mellem Danmark og modtagerlandene. Forud for modtagerlandenes fremlæggelse af de endelige projektforslag er typisk foregået en indgående dialog mellem parterne. Den nødvendige større indsats i form af forundersøgelser og projektplanlægning har medført, at modtagerlandenes i reglen løst formulerede projektoplæg gennem den danske deltagelse i forundersøgelser ofte er blevet ændret væsentligt.

Man fik således fra dansk side i 1970'erne en betydelig større indflydelse på projektvalg og udformning end oprindeligt tilsigtet, og samtidig er det danske indseende med projekternes forløb klart vokset. Dette stiller igen meget store krav til organiseringen af den danske bistandsindsats.

Bistandsprojekternes større integration i modtagerlandets udviklingsplanlægning har også i stigende grad ført til planlægning af sammenhængende projekter, som nærmer sig en form for sektorbistand.

Bestræbelserne på at integrere den bilaterale projektbistand i modtagerlandenes udviklingsplanlægning har i øvrigt aktualiseret spørgsmålet om, hvorvidt de danske plantal for projektbistanden til modtagerlandene også skal omfatte statslånsbistanden og personelbistanden.

Koncentration af bistanden omkring de fattige udviklingslande med særlig vægt på de fattigere befolkningsgruppers behov

Et fundamentalt forhold i erfaringerne fra det internationale udviklingssamarbejde i 1970'erne var først og fremmest den stadig stigende erkendelse af, at den økonomiske udvikling i almindelighed og de rige landes udviklingsbistand i øvrigt kun i meget begrænset omfang kom de fattigste 40–50% af befolkningerne i de fattige lande til gode. Den internationale debat om bistandens mål og midler, som på dette grundlag startede i begyndelsen af 1970'erne, blev også taget op i Danmark og satte efterhånden sine spor i den danske bistandspolitik.

I flere internationale bistandsorganisationer førte denne erkendelse til bestræbelser på at omlægge bistanden således, at man fremover satsede mere på projekter, der mere direkte imødekom de fattige befolkningsgruppers elementære behov, såsom billige fødevarer, boliger, rent drikkevand og sundhedsfaciliteter inden for en rimelig afstand, undervisning og folkeoplysning samt indtægtsskabende aktiviteter for den fattige befolkning.

Også fra dansk side søgte man at omlægge projektbistanden, så den i noget højere grad

tog sigte på at imødekomme de fattige befolkningsgruppers elementære behov.

Baggrunden for, at man i stigende grad kom ind på at yde direkte fattigdomsorienteret bistand var således, at erfaringerne viste, at støtte til den moderne sektor ikke automatisk – eller i alt fald ikke hurtigt nok – siver ned til de fattige i modtagerlandenes traditionelle sektor. Dette betyder ikke, at al nedsivningseffekt er udelukket. Udvikling af den moderne sektor kan under de rette forudsætninger også forbedre de fattige befolkningsgruppers levevilkår.

Også for statslånsprojekterne indhøstedes i løbet af 1970'erne væsentlige erfaringer. Indtil midten af 1970'erne var den danske indsats i forbindelse med planlægning og gennemførelse af statslånsprojekterne meget begrænset ud fra ønsket om at overlade prioriteringen af lånenes anvendelse til modtagerlandene. Man blev imidlertid fra dansk side opmærksom på flere tilfælde af uhensigtsmæssig udnyttelse af danske statslånsmidler bl.a. i form af overdimensionerede og ufuldstændigt implementerede projekter. Som årsager hertil fremtrådte i første række en utilstrækkelig planlægning – og herunder ikke mindst en utilstrækkelig forhåndsanalyse af grundlaget for de iværksatte projekter – samt en mangelfuld koordinering af på den ene side gennemførelsen af de danske leverancer og på den anden side tilvejebringelsen af den fornødne infrastruktur (fabriksbygninger, veje m.v.).

Disse erfaringer førte til, at man fra dansk side besluttede sig for en dybere involvering i forbindelse med lånenes forberedelse og i 1974 påbegyndtes derfor en ny procedure omkring lånesagernes behandling bl.a. med det formål at bistå udviklingslandene med at opnå den mest effektive udnyttelse af de danske statslån uden derved at fravige de hidtidige principper.

Såvel selve låneformen som princippet om bindingen til danske leverancer kombineret med at statslånsbistanden skal opfylde de danske bistandspolitiske målsætninger om at sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår rummer forskellige principielle spørgsmål i relation til tilrettelæggelsen af statslånsprogrammet. I denne forbindelse skal også nævnes, at statslånene til de mindst udviklede lande i de senere år er blevet eftergivet, således at statslånsbistanden til disse lande reelt er gavebistand.

En stigende erkendelse af bistandsarbejdets meget komplicerede karakter og af behovet for i dette arbejde at tage hensyn til det enkelte udviklingslands særlige forudsætninger og forhold har i 1970'erne også stillet stadig større krav til bistandsarbejdets planlægning og gennemførelse samt ført til en voksende forståelse for nødvendigheden af løbende og mere systematisk tilrettelagte evalueringer af bistandsindsatsen. Samtidig er der i takt med de stigende bistandsbevillinger et naturligt ønske hos giverlandenes regeringer og befolkninger om at få flere oplysninger om bistandens virkninger.

KAPITEL 7

Målsætningen for dansk udviklingsbistand

Som en nydannelse i lovgivningen om Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde indføjedes i lov nr. 297 af 10. juni 1971 en målsætning for den danske statslige bistand til udviklingslandene. Målsætningen, der er optaget som § 1 i den gældende lov, lyder:

»Målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene skal være gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidariet.«

I bemærkningerne til forslaget til lov nr. 297 af 10. juni 1971 fremhævedes bl.a., at det i overensstemmelse med FN-pagten bør tilstræbes at hæve levestandarden i udviklingslandene, ligesom der bør virkes for økonomiske og sociale fremskridt i disse. Endvidere tillagdes det vægt, at der på de forskellige trin i bistandsarbejdet tages hensyn til de sociale og kulturelle forhold i modtagerlandene med det formål at undgå, at bistandens effektivitet reduceres og at modvirke, at samarbejdet får uforudsete og eventuelt uønskede konsekvenser af social og kulturel art. Endelig understregedes betydningen af, at enhver form for bistandsydelse må baseres på et samarbejde med modtagerlandet, og at hovedprincippet fortsat må være, at bistand til udvikling kun ydes efter officiel anmodning fra modtagerlandets regering.

Formuleringen af målsætningen, der fandt sin endelige form under folketingsudvalgets behandling af lovforslaget i 1971, er undertiden blevet kritiseret for at kunne fortolkes således, at »økonomisk vækst« skulle være et overordnet element i målsætningen.

Spørgsmålet blev indgående drøftet under folketingets behandling af 1971-lovforslaget, og flere af ordførerne gav udtryk for, at en sådan fortolkning ikke var tilsigtet.

Ministeren fremhævede, at målsætningsparagraffen udtrykte væsentlige og centrale principper, og at en dissekering af de enkelte ord og sammenføjninger derfor var uinteressant. Han udtalte endvidere, at der ved bestemmelsen var tilkendegivet et hovedsigte, som man måtte leve op til, og hvor det måtte være folketingets, administrationens og regeringens pligt at løse opgaverne inden for dette brede almindelige sigte.

Målsætnings-paragraffen gav påny anledning til drøftelser i forbindelse med den i 1971-loven forudsete revision i folketingsåret 1975/76. Således fandt der en drøftelse sted i Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde på basis af en rapport fra et arbejdsudvalg vedrørende lovrevisionen. I arbejdsudvalgets rapport var der et flertalsforslag om at ændre den hidtidige målsætning således, at økonomisk vækst, sociale fremskridt og politisk uafhængighed blev sidestillede elementer.

Et mindretalsforslag gik ud på, at det skulle præciseres, at bestræbelserne på at sikre politisk uafhængighed, social retfærdighed og økonomisk udvikling skulle være til gavn for hele befolkningen i de pågældende lande.

Et andet mindretalsforslag gik ud på, at bestemmelsen helt burde udgå på grund af manglende betydning for bistandsadministrationen, subsidiært at den nuværende formulering skulle bibeholdes som værende relativ harmløs.

Der var i arbejdsudvalget enighed om, at målsætningsparagraffen var en del af dansk bistandsfilosofi, men dels var en bistandsfilosofi selvsagt mere nuanceret end, hvad der kunne gives udtryk for i en enkelt lovparagraf, dels var en sådan filosofi i modsætning til en lovbestemmelse dynamisk og påvirkedes lø-

bende af de stadige strømninger i og erfaringer fra bistandsarbejdet og den løbende bistandsdebat i det hele taget.

I den daværende udenrigsministers skriftlige fremsættelse for folketinget i 1975 af forslaget til lovændringer anførtes følgende om formålsparagraffen:

»Lovens formålsparagraf har været kritiseret for at give udtryk for en ensidig økonomisk tankegang, fordi den synes at gøre økonomisk vækst til et overordnet element i bistandsmålsætningen. Jeg vil gerne her klart slå fast, at denne kritik hviler på et forkert grundlag. Økonomisk vækst, social fremgang og politisk uafhængighed er uadskillelige elementer i den udviklingsproces, regeringen ønsker at fremme gennem den danske bilaterale og multilaterale udviklingsbistand. Således må formålsparagraffens tekst forstås. Der er derfor ikke behov for at ændre paragraffen.«

I udenrigsministerens redegørelse af 31. oktober 1980 til folketinget om principperne for Danmark bistand til udviklingslandene fremhævedes, at vægten i dansk udviklingsbistand skulle lægges på de sammenhørende elementer i udviklingsprocessen – økonomisk vækst, social fremgang og politisk uafhængighed.

Den internationale målsætningsdebat

I 1970'erne har der været en stadig stigende erkendelse af, at den økonomiske udvikling i almindelighed og de rige landes udviklingsbistand i øvrigt kun i meget begrænset omfang er kommet de fattigste 40–50% af befolkningerne i de fattige lande til gode.

Denne erkendelse blev klart formuleret af Verdensbankens daværende chef, R. McNamara i hans tale på Verdensbank-gruppens og Den Internationale Valutafonds årsmøde i Washington i 1972 og blev yderligere understreget og udbygget i hans Nairobi-tale i 1973 for sidenhen at blive det centrale emne på ILO's Verdensbeskæftigelseskonference i 1976. I Washington-talen sagde McNamara bl.a. om de fattige landes fattige befolkningsgrupper: »Her taler vi ikke om nogle få utilpassede og misfornøjede. Vi taler om hundredevis af millioner desperat fattige mennesker i udviklingslandene. Vi taler om 40% af deres samlede befolkningsmasser. Udviklingen når dem ganske enkelt ikke i nogen målbar grad. Deres land udvikler sig nok målt med grove mål. Men deres individuelle liv stagnerer efter alle menneskelige mål.«

Den internationale debat om nødvendigheden af at tilrettelægge udviklingsbistanden på en måde, som kunne inddrage den fattigste halvdel af de fattige landes befolkninger i udviklingsprocessen har forårsaget en præcisering af målsætninger og principper for bistandens tilrettelæggelse såvel i en række af de internationale organisationer, som i de nationale bistandsadministrationer.

Dette gælder således bl.a. Storbritannien, Sverige, Norge og Holland, hvor bistandsarbejdet dog – i modsætning til i Danmark – ikke er baseret på en egentlig lovgivning, og målsætningen for bistanden derfor heller ikke lovbestemt.

I 1975 fremlagde den daværende britiske arbejderpartiregering således en redegørelse (White Paper) om en revision af principper for den britiske bistandspolitik (The Changing Emphasizes in British Aid-policy. Commands 6270), hvori det præciseres, at man gennem den bilaterale bistand vil arbejde for en forøget støtte til de fattigste lande og herunder særlig til gruppen af hårdest ramte lande. Endvidere vil man fremover give særlig vægt til programmer, der er orienteret mod de fattigste befolkningsgrupper inden for de pågældende lande, og her lægges specielt vægt på støtte til landbrugsudvikling.

Disse principper er dog blevet modificeret af den nuværende konservative britiske regering med henvisning til den hjemlige økonomiske situation. I det britiske DAC-memorandum for 1980 blev det således anført, at Storbritannien ville fortsætte med at yde en betydelig udviklingsbistand; men det fremhævedes samtidig, at Storbritanniens evne til at støtte udviklingslandenes udvikling var afhængig af landets egen økonomiske situation, hvorfor bistanden skulle ydes under former, som bedst tjente udviklingslandenes og Storbritanniens fælles interesser. Den britiske bistandspolitik ville fortsat tage hensyn til de fattigste landes behov og parallelt med basale udviklingsmål ville politiske, industrielle og handelsmæssige overvejelser blive tillagt større betydning.

I Norge blev de bistandspolitiske mål og principper formuleret i regeringens Stortingsmelding nr. 94 (1974/75) om »Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene«, hvori det bl.a. anføres:

»Ved vurderingen av ethvert utviklingsprosjekt eller program vil det være et afgjørende kriterium at det bidrar til å fremme utvikling

og velferd for de brede lag av folket og da særligt de fattigste og mest trengende. Den senere tids erfaring og forskning synes også å vise at det er den utviklingspolitikk som legger hovedvekten på bred sosial (herunder helse, ernæring og utdanning) og økonomisk utvikling for de brede lag av folket, herunder ikke minst utvikling på landsbygda, som i det lange løp også er den mest vekstfremmende. I nært samarbeid med mottagerlandene og med utgangspunkt i deres utviklingsplaner vil en følgelig legge stor vekt på å bidra til en utvikling i sosialt forsvarlig retning.«

I NORAD's årsberetning for 1978 er målet for norsk bistand formuleret således:

»En viktig hovedmålsetning for den norske bistanden er at den i størst mulig grad skal komme den jevne kvinne og mann til gode. Denne målsettingen skal også ligge til grunn for den flersidige bistanden.«

I Sverige blev de nugældende bistandspolitiske mål formuleret i en regerings-proposition, der blev tiltrådt af den svenske rigsdag den 18. oktober 1978. Heri opstilledes følgende fire mål for svensk bistandspolitik:

A) Ressourcetilvækst
B) Økonomisk og social udjævning
C) Økonomisk og politisk uafhængighed
D) Demokratisk samfundsudvikling

Ressourcetilvækst-målet tillægges grundlæggende betydning samtidig med, at der i de senere år er lagt stadig større vægt på udjævnings-målsætningen i erkendelse af, at økonomisk vækst ikke automatisk fører til en mere jævn ressourcefordeling. Bistanden skal tilrettelægges som et direkte angreb på fattigdomsproblemerne og nå ud til de fattigste befolkningsgrupper for at medvirke til opfyldelsen af deres grundlæggende behov for boliger, sundhed, mad, uddannelse og meningsfuld beskæftigelse. Det gælder videre, at den svenske bistand koncentreres om de fattigste lande, og bistanden udformes her i nært samarbejde med modtagerlandene og indgår i deres udviklingsplaner.

Uafhængighedsmålsætningen indebærer, at bistanden skal støtte modtagerlandenes bestræbelser på at opbygge den økonomiske basis for politisk uafhængighed og den demokratiske samfundsudvikling betragtes som en langsigtet målsætning således at forstå, at indsatsen primært skal bidrage til at skabe forudsætninger for etablering af demokratiske tilstande sidenhen.

I Holland præsenteres det hollandske parlament gennem de årlige budgetforelæggelser for regeringens bistandspolitiske mål for den aktuelle periode.

Ved de senere budgetforelæggelser er henvist til to større rapporter om Holland og u-landene »Development Cooperation and the World Economy« og »Improving the Quality of Bilateral Aid«, begge fra 1979, hvori der formuleres to mål:

For det første at forbedre udviklingslandenes position i verdensøkonomien og gennem ressourceoverførsler at sætte dem i stand til at opnå deres uafhængighedsmål samt forhindre en yderligere forringelse af de fattigste befolkningsgruppers situation. For det andet at angribe fattigdommen i udviklingslandene så direkte som muligt.

Også i Danmark har erfaringerne fra bistandsarbejdet påvirket principperne for bistandens tilrettelæggelse. Den danske bilaterale bistand tilstræbes således koncentreret om de fattige u-lande. Den bilaterale gavebistand, som udgør ca. 1/4 af den danske bistand, sigter især på at komme de fattige befolkningsgrupper til gode. Den bilaterale lånebistand er først og fremmest rettet mod den moderne sektor. Det er også blevet præciseret, at valg af modtagerlande og bistandsaktiviteter alene bør ske ud fra synspunkter om bistandens nyttevirkning for modtagerlandene.

Hvad angår den multilaterale bistand har Danmark i de internationale organisationer arbejdet for, at bistanden fortrinsvis skal gå til fattigere u-lande, og at den skal sigte mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers vilkår[1]).

[1]) Udvalget har konstateret, at der såvel internationalt som i dansk bistandspolitik er blevet anvendt vekslende betegnelser for de lande- og befolkningsgrupper, udviklingsbistanden tager sigte på. På denne baggrund finder udvalget anledning til at præcisere, at man i det følgende anvender betegnelsen »fattige udviklingslande« om alle lavindkomstlandene d.v.s. lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 450 dollars i 1978 og betegnelsen »fattige befolkningsgrupper« om den fattigste halvdel af befolkningen i de enkelte lavindkomstlande.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har i lyset af den stedfundne udvikling overvejet spørgsmålet om behovet for at ændre den gældende lovs formålsparagraf.

Der er i udvalget enighed om, at de væsentlige og centrale principper, der i dag udledes af den gældende formålsparagraf, er:

- at bistanden ydes i samarbejde med modtagerlandenes regeringer og myndigheder,
- at bistanden fortrinsvis skal gå til de fattige udviklingslande,
- at bistanden skal fremme økonomisk vækst, social fremgang og politisk uafhængighed i overensstemmelse med FN-pagten,
- at bistanden skal sigte mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder under henvisning til, at loven er en rammelov, hvor målsætningen er at betragte som den politiske vejledning til administrationen, at den gældende lovs formålsparagraf er for rummelig og derfor ikke i tilstrækkeligt omfang bidrager til at sikre, at bistanden sigter mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår, samt at bistanden som hovedregel ydes til de fattige udviklingslande.

Udvalgets flertal anbefaler derfor, at der gennemføres en ændring af den nugældende formålsparagraf, således at det præciseres, at bistanden skal sigte mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske, sociale og politiske vilkår, samt at bistanden som hovedregel skal ydes til de fattige lande.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) anbefaler, at den gældende formålsparagraf fastholdes. Disse medlemmer tillægger det afgørende vægt, at formålsparagraffen holdes på et så overordnet plan, at den kan rumme løbende ændringer i bistandsfilosofien i lyset af bl.a. de indhøstede erfaringer. Mindretallet skal i den forbindelse fremhæve, at den gældende formålsparagraf netop har et sådant indhold, at den har kunnet rumme de ovenfor nævnte centrale principper, der har udviklet sig i 1970'erne og i dag er gældende for den danske bistandspolitik.

Formålsparagraffen i relation til bestemmelserne om statslig støtte til private overførsler

Der har ved flere lejligheder siden vedtagelsen af lov nr. 297 af 10. juni 1971 om internationalt udviklingssamarbejde været stillet spørgsmål om, hvorvidt lovens formålsparagraf også omfatter de i loven omhandlede bestemmelser om statslig støtte til private overførsler (§ 7 om eksportkreditgarantier, § 8 om investeringsgarantier og § 9 om Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU)). Dette skal formentlig ses i lyset af, at der i formålsparagraffen, som kunne formodes at omfatte hele loven, alene tales om Danmarks statslige bistand, samtidig med at der i § 9 om IFU er angivet en egentlig målsætning for fonden, og i § 7 om eksportkreditgarantier er anført en målsætningslignende formulering, mens § 8 ikke indeholder nogen målsætningsformuleringer.

I bemærkningerne til lovforslaget af 1971 ses ikke umiddelbart at ligge noget bidrag til en tolkning af, hvorvidt det var tiltænkt, at formålsparagraffen skulle omfatte alle lovens paragraffer.

I forbindelse med lovrevisionen i 1976 spurgte folketingets udenrigsudvalg, hvorledes ministeren ville se på en ændring af målsætningsparagraffen, der bl.a. indebar, at ordene »bistand til udviklingslandene« blev erstattet med »indsats overfor udviklingslandene«.

I udenrigsministerens svar hedder det:

»Det centrale (i spørgsmålet) er formentlig et ønske om at gøre formålsparagraffen bredere således, at denne sprogligt ikke blot omfatter den statslige bistand, men også de i loven omhandlede støtteforanstaltninger, der ikke har karakter af bistand, så som bestemmelserne i §§ 7–9 om støtte til private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

Det må være en selvfølge, at staten ikke i medfør af lovens §§ 7–9 yder støtte til private kapitaloverførsler, som ikke er i udviklingslandenes interesse. Selvom det ikke udtrykkeligt er foreskrevet i § 1 tilstræbes det, at lovens afsnit

om støtte til private kapitaloverførsler administreres i overensstemmelse med de for bistanden gældende principper.«

Udvalget har overvejet spørgsmålet om formålsparagraffens relation til bestemmelsen om statslig støtte til private overførsler. Idet udvalget som nævnt i kapitel 19 om statslig støtte til private overførsler anbefaler, at § 7 om eksportkreditgarantier udgår af loven, og udvalgets flertal anbefaler, at § 8 om investeringsgarantier også udgår af loven, skal der her alene henvises til synspunkterne i kapitel 19.

Kapitel 8

Omfanget af dansk udviklingsbistand

Definition af udviklingsbistand

Grundlaget for hvilke aktiviteter, der kan medregnes som udviklingsbistand under FN's bistandsmålsætning, er de retningslinier og definitioner, som er opstillet af OECD's bistandskomité, DAC.

Hovedkriterierne for udviklingsbistand er ifølge DAC, *at* giverlandets kapitaloverførsel til modtagerlandet har et gaveelement på mindst 25 %, og *at* overførslen er foretaget med det hovedformål at fremme den økonomiske og sociale udvikling i modtagerlandet.

Danmark har gennem årene holdt sig meget tæt på DAC's retningslinier med hensyn til opgørelsen af den nationale udviklingsbistand. I de senere år har der imidlertid på enkelte områder fundet afvigelser sted mellem de danske opgørelser af bistanden til DAC og til hjemlige danske myndigheder m.v. Disse afvigelser i bistandens opgørelse samler sig om følgende områder:

Statsforskrivninger. I 1980 vedtog DAC, at et giverlands udstedelse af en statsforskrivning (et gældsbrev, hvorpå der kan trækkes efter behov) skal kunne medregnes som bistand med statsforskrivningens fulde pålydende i det år, hvor forskrivningen udstedes. Dette DAC-direktiv følger Danmark ikke i de hjemlige opgørelser af bistanden, idet man ønsker at fastholde princippet om, at der først er tale om bistand, når udbetaling finder sted (»disbursement«), hvilket for statsforskrivningernes vedkommende vil sige, når der foretages træk på den udstedte forskrivning. Denne afvigelse i opgørelsesmåden fører til, at den hjemlige opgørelse af den danske bistand i nogle år afviger fra opgørelsen til DAC.

Modtagelse af flygtninge. Spørgsmålet om medregning af udgifter til modtagelse og genbosættelse af flygtninge i giverlandene har i DAC været genstand for langvarige drøftelser, som endnu ikke er afsluttet. Ifølge de hidtil gældende retningslinier kan kun medregnes udgifter til flygtningebistand, der afholdes i et udviklingsland og således ikke udgifter i giverlandet. Danmark har i sine hjemlige opgørelser af bistanden fuldt ud medregnet udgifterne til modtagelse i Danmark af flygtninge fra udviklingslande, herunder udgifter i Danmark til integration i det danske samfund. I 1981 drejede det sig om et beløb på 56,3 mill. kr.

Udgifter til administration. DAC's retningslinier for medregning af administrative omkostninger har været uklare, ligesom giverlandenes praksis på dette område har været meget vekslende. Danmark har hidtil – både i de hjemlige opgørelser og i opgørelserne til DAC – medregnet den del af de administrative omkostninger, som er snævert forbundet med bistandens planlægning og gennemførelse. Det drejer sig om udgifterne til drift af bistandsmissionerne samt løn og rejser til det særlige bistandspersonale i Danida (bistandskonsulenter og specialmedarbejdere). I takt med bistandsmissionernes og det særlige bistandspersonales udvidelse er beløbet hertil i 1981 steget til 25,5 mill. kr.

Med henblik på en ensartet rapporterings- og opgørelsespraksis har der i DAC været langvarige drøftelser af behovet for klarere retningslinier for de administrative omkostninger. Disse er endnu ikke afsluttet, men synes at gå i retning af at betragte alle administrative omkostninger som en del af bistanden, hvorfor de skal kunne medregnes fuldt ud. Dette vil i givet fald være en

udvidelse af den af Danmark praktiserede opgørelsesmåde for de administrative omkostninger.

Forskningsprojekter. Udgifter til forskning i giverlandene betragtes ikke af DAC som bistand. I de hjemlige opgørelser af bistanden medregnes imidlertid den forskning, som er af bistandsmæssig karakter d.v.s. forskningsprojekter, som må anses for at være til direkte nytte for modtagerlandet. Beløbet hertil udgjorde i 1981 4,2 mill. kr.

Oplysningsvirksomhed. Udgifter til oplysning i giverlandene betragtes af DAC ikke som bistand. En mindre del (i 1981: 800.000 kr.) af den samlede danske oplysningsbevilling på 5,8 mill. kr. afholdes imidlertid af bistandsmidlerne.

Udviklingen i omfanget af dansk udviklingsbistand

Fra begyndelsen af FN's andet udviklingstiår – 1970'erne – har de »rullende« femårsplaner for den statslige danske bistand til udviklingslandene i vidt omfang forudset, at Danmark skulle opfylde den i 1970 vedtagne FN-målsætning for de statslige bistandsoverførsler på 0,7 % af bruttonationalproduktet, jfr. bilag 10, hvor femårsplanernes mål er sammenholdt med den faktisk ydede bistand i de enkelte finansår.

Som det fremgår af bilaget var begyndelsen af 1970'erne karakteriseret ved at der fra den ene femårsplan til den anden blev foretaget ændringer i den forudsete stigningstakt.

Fra 1972-femårsplanen til og med 1974-femårsplanen gennemførtes en gradvis reduktion i den planlagte stigningstakt for bistandens omfang.

I 1975-femårsplanen og de følgende tre års planer øgedes den planlagte stigningstakt påny og opnåelse af 0,7%-målet var i samtlige disse fire planer sat til 1979. De seneste 5-årsplaner indeholder ikke nogen stigningstakt i omfanget af den planlagte danske bistand, men det er i planerne fremhævet at målet er at nå op på 1 pct. af bruttonationalproduktet.

Som følge af disse ændringer i femårsplanerne har der især i 1970'ernes første halvdel været tale om ganske betydelige forskelle mellem den faktisk ydede bistand og det i planernes senere år planlagte omfang.

Som det vil ses af nedenstående tabel 1, nåede Danmark i 1978 0,7%-målet for de statslige bistandsoverførsler.

Tabel 1.
Den statslige danske udviklingsbistand målt i forhold til bruttonationalproduktet i perioden 1971/72-1981.

Finansår	Bistand i % af BNP (bistandsprocent)[1])
1971/72	0,47
1972/73	0,48
1973/74	0,53
1974/75	0,53
1975/76	0,60
1976/77	0,62
1977/78	0,61
1978	0,72
1979	0,70
1980	0,66[2])
1981	0,65

[1]) Efter den danske opgørelsesmetode. Efter DAC's opgørelse ligger bistandsprocenten i de senere år noget højere på grund af især afvigelsen med hensyn til modregning af statsforskrivninger. I 1978, 1979, 1980 og 1981 var den danske bistandsprocent ifølge DAC-opgørelsen således henholdsvis 0,75, 0,75, 0,72 og 0,72.

[2]) Beregningen af det danske bruttonationalprodukt blev omlagt fra og med finansåret 1980. De 0,66% er således ikke udtryk for reelt fald, idet det svarer til 0,70 % af det tidligere anvendte bruttonationalprodukt-beregningsgrundlag.

I løbende priser er den danske bistand steget fra godt 600 mill. kr. i finansåret 1971/72 til godt 2,5 mia. kr. i finansåret 1981 svarende til lidt over en firedobling i løbende priser. I realværdi (d.v.s. korrigeret for danske prisstigninger) er den danske bistand steget godt 80 % i samme periode.

Denne stigning kan ikke tages som udtryk for at realværdien for udviklingslandene af den danske bistand er steget tilsvarende. Det er imidlertid ikke muligt at opgøre den danske bistands realværdi for udviklingslandene, idet den bl.a. vil afhænge af om bistanden er anvendt i danske kroner, dollars eller modtagerlandets valuta og dermed den indbyrdes udvikling i de forskellige valutaer.

De danske bidrag til de multilaterale udviklingsorganisationer er i overvejende grad fastlagt i danske kroner, og da en betydelig del af disse organisationers udgifter er fastlagt i dol-

lars har den seneste tids stigninger i dollarkursen i forhold til den danske krone forringet realværdien for udviklingslandene af den multilaterale danske bistand. For den bilaterale bistand, der fastlægges i danske kroner og i væsentlig grad anvendes til indkøb i Danmark har bl.a. de seneste års devalueringer af den danske krone (f.eks. i forhold til især Tanzania, men også til en vis grad Indien og Bangladesh) betydet en realværdiforringelse af den danske bistand til disse modtagerlande. Sammenfattende må det således skønnes, at realværdien for udviklingslandene af den danske bistand korrigeret for kursændringer i de seneste år har været mindre end realværdien af bistanden opgivet i danske kroner.

Sammenholdes den danske bistands realværdistigning i danske kroner på godt 80 % i løbet af 1970'erne med at befolkningstallet i lavindkomstlandene i samme periode er steget med 32 % har der været tale om en beskeden realvækst i den danske bistand pr. indbygger i modtagerlandene som helhed.

I den i 1980 vedtagne udviklingsstrategi for FN's 3. udviklingstiår blev 1970'ernes 0,7 %-målsætning for omfanget af den statslige bistand gentaget, men samtidig fastsattes som noget nyt en 1 %-målsætning, der skal nås så hurtigt som muligt derefter.

Danmark blev i 1978 det fjerde og foreløbigt sidste DAC-land – efter Sverige, Norge og Holland – der opfyldte FN-målsætningen på 0,7 % af bruttonationalproduktet i statslig bistand.

Som det fremgår af bilag 4 kan de øvrige DAC-lande stort set opdeles i to grupper i forhold til bistandens andel af bruttonationalproduktet i 1980. Den ene gruppe omfatter Frankrig, Belgien, Australien og til dels Canada og Forbundsrepublikken Tyskland med bistandsprocenter omkring 0,45-0,60, mens de øvrige 8 landes bistandsprocenter lå omkring 0,20-0,35 med Japan på 0,32, Storbritannien på 0,34 og USA på 0,27.

Udviklingen i de enkelte DAC-landes bistandsprocenter har været forskellig i 1970'erne, men det er karakteristisk, at bistandens andel af bruttonationalproduktet for en række af bl.a. de større vestlige industrilande i store dele af perioden har ligget nogenlunde konstant. Det gælder således især Japan, USA og Frankrig.

På grundlag af udtalelser fra regeringerne i de enkelte DAC-lande er udsigterne for udviklingen i omfanget af de enkelte landes bistand meget forskellige. Mens den britiske og amerikanske bistandsprocent må forventes at stagnere eller falde i de førstkommende år, forudses betydelige stigninger i den franske, japanske og tyske udviklingsbistand.

I den senest fremlagte 5-årsplan for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene for perioden 1. januar 1982 til 31. december 1986 er opstillet følgende plan for omfanget af den fremtidige danske bistand:

	Bistand i % af BNP
1982	0,73
1983	0,73
1984	0,73
1985	0,73
1986	0,73

Det fremhæves samtidig i planen, at det er regeringens indstilling, at der fra 1983 og i de følgende år bør tilstræbes en yderligere stigning i udviklingsbistanden med det sigte over en årrække at nå op på 1 % af bruttonationalproduktet.

Udvalgets konklusioner

Der er i udvalget enighed om, at det umiddelbare mål for omfanget af dansk udviklingsbistand bør være at nå op på 1 % af bruttonationalproduktet.

Udvalget lægger vægt på, at Danmark og andre industrilande – såvel i vest som øst – lever op til den nye FN-målsætning for bistandens omfang. Samtidig skal udvalget understrege, at 1 %-målsætningen ikke er fastlagt under hensyntagen til en vurdering af udviklingslandenes faktiske behov, og at behovet for udviklingsbistand for især en lang række fattige u-lande – som bl.a. fremhævet af Verdensbanken – er betydeligt større.

Udvalget anbefaler derfor, at man fra dansk side i samarbejde med andre ligesindede lande som Sverige, Norge og Holland arbejder aktivt for, at såvel de øvrige vestlige som de østlige industrilande øger deres bistand til 1 % af bruttonationalproduktet.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om den fremtidige årlige stigningstakt i den danske bistand med henblik på at nå 1 %-målet.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-

Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) finder, at det af administrative og planlægningsmæssige grunde såvel for bistandens tilrettelæggelse i Danmark som i forhold til modtagerlandene må tillægges afgørende betydning, at der i de rullende 5-årsplaner fastlægges en årlig stigningstakt. På denne baggrund anbefaler dette flertal, at der fra 1983 genindføres en på forhånd fastlagt årlig stigningstakt i den danske udviklingsbistand, således at 1 %-målet nås inden udgangen af 1980'erne.

Et mindretal (Gerda Møller og Ove Munch) kan ikke tilslutte sig anbefalingen om at fastlægge en tidsfrist for 1 %-målets opnåelse uden hensyntagen til Danmarks vanskelige økonomiske situation.

En forudsætning for at Danmark kan forblive et af foregangslandene på udviklingsbistandens område må efter mindretallets opfattelse være, at Danmark sideløbende tilstræber sin udlandsgæld afviklet. Mindretallet lægger i den forbindelse vægt på, at Danmark gennem en afvikling af udlandsgælden også ville vise solidaritet med udviklingslandene ved ikke at belaste det internationale lånemarked, samtidig med at udviklingsbistanden derved ville blive ydet ud af Danmarks egne ressourcer.

Der er i udvalget enighed om, at den danske bistand bør stige ud over 1 % af bruttonationalproduktet.

Udvalget anbefaler, at man fra dansk side virker aktivt for en global tilslutning til et højere mål end 1 %.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) anbefaler endvidere, at Danmark fra 1990 forøger sin bistand med en højere årlig stigningstakt, således at bistanden senest år 2000 når op på 2 % af det danske bruttonationalprodukt.

KAPITEL 9

Fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand

Det har siden 1970'ernes begyndelse været en erklæret målsætning i dansk bistandspolitik at fordele den samlede udviklingsbistand nogenlunde ligeligt mellem bilateral og multilateral bistand.

Som det fremgår af nedenstående tabel 2 har den faktiske fordeling varieret noget i de enkelte år med en vis overvægt i fordelingen til den bilaterale bistand.

Tabel 2.
Den danske bistands procentvise fordeling mellem bilateral og multilateral bistand.

	Bilateral bistand, %	Multilateral bistand, %
1970/71	59	41
1971/72	57	43
1972/73	49	51
1973/74	51	49
1974/75	58	42
1975/76	53	47
1976/77	55	45
1977/78	55	45
1978	52	48
1979	57	43
1980	57	43
1981	54	46

Kilde: Danidas årsberetninger.

Den hidtidige nogenlunde ligelige fordeling mellem bilateral og multilateral bistand må først og fremmest ses i lyset af, at det er en højt prioriteret målsætning i den generelle danske udenrigspolitik at styrke FN's rolle som formidler af samarbejde mellem nationerne. For et lille land som Danmark – der i øvrigt i lighed med de øvrige nordiske lande ikke har stærke traditionelle forbindelser med en bestemt kreds af udviklingslande – har det således været naturligt at lægge betydelig vægt på det multilaterale udviklingssamarbejde navnlig gennem FN-systemet. Hertil kommer, at det ved den bilaterale bistands koncentration om relativt få udviklingslande er blevet tillagt betydning, at de multilaterale bidrag kommer langt hovedparten af udviklingslandene til gode. Endvidere har udviklingslandene ved talrige lejligheder givet udtryk for generelt at foretrække multilateral bistand, fordi de har en betydelig indflydelse på dens udformning, og fordi den i vidt omfang ydes uden politiske eller erhvervsmæssige betingelser.

Som anført i kapitel 4 er der især i 1970'ernes første halvdel sket en betydelig forøgelse i den multilaterale bistands andel af den samlede bistand for DAC-landene under ét. I de seneste år har der imidlertid været tale om en stagnerende tendens.

Den multilaterale andel varierer meget mellem de enkelte DAC-lande, jfr. bilag 7 og 8. Uanset om den multilaterale bistand måles i forhold til den samlede bistand eller til bruttonationalproduktet, er Danmark fortsat placeret som et af de lande, der har den højeste multilaterale andel. I forhold til de lande Danmark normalt sammenligner sig med i bistandspolitisk henseende ligger Norge på samme niveau. Sverige har tidligere ligget på et tilsvarende niveau, men den svenske multilaterale andel har i de seneste år været faldende. Den multilaterale andel i Holland ligger fortsat på et noget lavere niveau, end tilfældet er i Danmark og Norge.

Som det nærmere er beskrevet i kapitel 10 om multilateral bistand kan det næppe forventes, at den multilaterale bistands andel af den samlede statslige bistand vil være stigende i 1980'erne. Derimod må der på nuværende tidspunkt siges at være udsigt til en faldende multilateral andel som følge af især USA's tilbageholdende politik og dennes påvirkning på andre især større giverlandes holdning.

Udvalgets konklusioner

Der er i udvalget enighed om, at udgangspunktet for fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand først og fremmest må være hensynet til udviklingslandenes behov og effektiviteten af de forskellige former for bistand sammenholdt med mulighederne for at tilgodese danske bistandspolitiske målsætninger.

Udvalget finder dog samtidig grund til at understrege, at det næppe er muligt at fastlægge en »objektiv rigtig« fordeling mellem multilateral og bilateral bistand. Dette hænger sammen med, at der er betydelige forskelle mellem de opgaver, de enkelte multilaterale organisationer varetager og utvivlsomt også i effektiviteten af deres arbejde, ligesom der også gør sig forskelle gældende mellem indhold og kvalitet af den bilaterale bistand mellem de forskellige giverlande. Endvidere er der til en vis grad tale om en naturlig arbejdsdeling mellem multilateral og bilateral bistand.

Det er således forbundet med meget store vanskeligheder direkte at sammenligne multilateral og bilateral bistand. Hertil kommer, at det er umuligt at kvantificere de fordele og ulemper, som er blevet fremført for, henholdsvis imod multilateral og bilateral bistand.

Til fordel for multilateral bistand anføres især, at den ikke er afhængig af det enkelte giverlands udenrigs-, forsvars- eller handelspolitiske interesse, og at udviklingslandene selv har større indflydelse på denne bistands anvendelse. Dette skaber større sikkerhed for, at bistanden fordeles til de enkelte udviklingslande i overensstemmelse med disses udviklingsmæssige behov og planer. I den forbindelse skal det også fremhæves, at den multilaterale bistand ydes til næsten alle udviklingslande, mens de fleste giverlande herunder også Danmark koncentrerer deres bilaterale bistand om relativt få lande.

Den multilaterale bistand er generelt også bedre egnet end den bilaterale til at varetage politisk følsomme opgaver såsom generel rådgivning om økonomisk politik og udviklingsplanlægning og gennemførelse af projekter, der i større omfang påvirker samfundsstrukturen eksempelvis landreformer og befolkningspolitik. Det samme gælder projekter og programmer, som det enkelte giverland på grund af opgavernes omfang vil være tilbageholdende med at finansiere. Endelig skal nævnes, at en række multilaterale organisationer i kraft af deres størrelse og globale karakter på en række områder er i besiddelse af en særlig ekspertise, som bilaterale giverlande ikke kan råde over.

Det indvendes ofte mod multilateral bistand, at den er mere bureaukratisk og mindre effektiv end den bilaterale som følge af bl.a. kompetencestridigheder og uskarpt afgrænsede arbejdsområder mellem de forskellige organisationer, kravet om at de skal arbejde på flere sprog samt med mindre kvalificeret personale på grund af geografisk bestemte rekrutteringskrav.

Udvalget finder, at man fra dansk side bør være opmærksom på spørgsmålet om de enkelte organisationers effektivitet. Umiddelbart kan enkelte organisationer synes at fungere mindre effektivt, men man må i vurderingen heraf også tage i betragtning, at de internationale organisationers opgaver i nogen grad er forskellige, og at gennemførelsen af disse opgaver stiller forskellige administrative og dermed ressourcemæssige krav.

Blandt fordelene ved bilateral bistand fremhæves, at den giver mulighed for at knytte direkte forbindelser til udviklingslandene. Dette medvirker til at øge befolkningens direkte deltagelse og engagement i udviklingsbistanden og kan derfor fremme forståelsen i det enkelte giverland for nødvendigheden af at yde udviklingsbistand. Den bilaterale bistand giver mulighed for at vælge de udviklingslande, som ud fra bl.a. giverlandets bistandspolitik må anses for ønskelige samarbejdspartnere, ligesom det nære samarbejde og tillidsforhold mellem giver- og modtagerland muliggør identifikation af netop de bistandsindsatser, som passer begge parter bedst. Endvidere er det blevet fremført som argument for bilateral bistand, at den

fremmer kommercielle kontakter til gavn for både modtager- og giverlandets erhvervsliv.

Der er i udvalget enighed om, at Danmark fortsat bør prioritere den multilaterale bistand højt i forbindelse med fordelingen af den samlede danske bistand. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at Danmark derigennem er med til at styrke de internationale organisationers og herunder FN-systemets rolle som formidler af internationalt samarbejde samtidig med, at man imødekommer udviklingslandenes præference for multilateral bistand.

Udvalget ser med stor bekymring på de perspektiver, der tegner sig for de multilaterale organisationers virksomhed i de kommende år som følge af især den nuværende amerikanske regerings generelt forbeholdne holdning til det multilaterale bistandssamarbejde. Denne holdning har allerede bl.a. givet sig udslag i, at de amerikanske bidrag til den 6. kapitaltilførsel til Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA) under Verdensbanken er blevet strakt over en længere årrække end oprindeligt besluttet, og der synes at være en klar tendens i andre større giverlande til at følge USA's eksempel.

En videreførelse af denne politik i forbindelse med kommende kapitaltilførsler og bidrag til de multilaterale organisationer vil kunne få alvorlige konsekvenser for det multilaterale bistandssamarbejde til stor skade for især de fattige udviklingslande, og udvalget finder derfor, at Danmark sammen med ligesindede lande bør arbejde aktivt for at søge at hindre en sådan udvikling.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) ønsker principielt, at der tilstræbes en nogenlunde ligelig fordeling mellem multilateral og bilateral bistand og mener, at dette efter en kort overgangsperiode vil være muligt under hensyntagen til udvalgets anbefalinger om de danske bidrag til internationale organisationer i kapitel 10.

Et mindretal (Mogens Isaksen) finder, at det som følge af perspektiverne for det multilaterale bistandssamarbejde i de kommende år kan blive vanskeligt for Danmark at opnå en nogenlunde ligelig fordeling mellem multilateral og bilateral bistand. Bl.a. vil de danske bidrag til de multilaterale organisationer, som er baseret på en byrdefordelingsnøgle, f.eks. IDA, afhænge af det samlede niveau for de fremtidige kapitaltilførsler, som Danmark kun i begrænset omfang har mulighed for at påvirke. Viser det sig, at det samlede niveau for fremtidige kapitaltilførsler til disse organisationer falder, vil det derfor også påvirke de danske bidrag hertil. På denne baggrund finder dette mindretal det realistisk, at man fra dansk side i de førstkommende års planlægning af fordelingen mellem multilateral og bilateral bistand opererer med en noget mindre multilateral andel end hidtil.

Et andet mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) finder det under alle omstændigheder ikke ønskværdigt, at Danmark på længere sigt anvender en større andel af sine bistandsmidler gennem internationale organisationer end hovedparten af de andre giverlande.

KAPITEL 10

Multilateral bistand

Udviklingen i 1970'erne

Ændringer i sammensætningen af den multilaterale bistand på organisationer

Et af de væsentligste træk ved 1970'ernes udvikling i det internationale bistandspolitiske samarbejde har været den markante stigning i den multilaterale andel af bistanden. I 1970 var det samlede bidrag fra DAC-landene til de multilaterale udviklingsorganisationer 1,11 mia. dollars, svarende til 16,1% af den totale bistand. I 1980 var de tilsvarende tal 9,24 mia. dollars og 34,1%. Den årlige stigning var størst i perioden 1970–78 med 24% i gennemsnit, mens stigningen fra 1978-80 kun udgjorde ca. 10% om året. I faste priser kan de procentvise stigninger opgøres til henholdsvis 12% og 1%.

Udviklingen i bidragstilgang har ikke været ens for de forskellige udviklingsorganisationer. Som det fremgår af tabel 3 nedenfor er den største del af stigningen i 1970'erne tilfaldet Verdensbankgruppen med særlig vægt på Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA). Verdensbankgruppen har i 1970'erne tegnet sig for en årlig gennemsnitsvækst (i løbende priser) på 27% og en andel af den samlede vækst fra 1970 til 1980 på 36%. For de regionale banker og fonde var andelen af den samlede vækst 18%, mens FN-systemets udviklingsorganisationer tegnede sig for 22% af væksten.

Tabel 3. DAC-landenes bidrag (ODA) til multilaterale udviklingsorganisationer i 1970 og 1980

	1970		1980		Andel af vækst %
	Total mill. dollars	% af total	Total mill. dollars	% af total	
Større finansielle organisationer	548	49	5.050	55	
Heraf Verdensbankgruppen	297	27	3.245	35	36
af hvilke Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD)[1]	43	4	141	2	
Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA)	254	23	3.104	33	
Den interamerikanske Udviklingsbank (IDB)	173	15	671	7	
Den afrikanske Udviklingsbank (AfDB)	–	–	242	3	18
Den asiatiske Udviklingsbank (AsDB)	79	7	784	9	
Den internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)	–	–	108	1	1
Forenede Nationer	367	33	2.170	23	22
heraf FN's udviklingsprogram (UNDP)	214	19	626	7	
Europæiske Fællesskaber	158	14	1.577	17	17
Andet	40	4	445	5	6
Total	1.113	100	9.242	100	100

[1]) Indeholder Den internationale Finansieringsinstitution (IFC). IBRD finansieres især ved låneoptagelse på det internationale kapitalmarked. I alt udlåntes således knap 2 mia. dollars i 1975 og knap 4,4 mia. dollars i 1980.

Kilde: UNDP Financial Report 31 December 1980
DAC Review 1981
DAC/BA(81)6

Det følger heraf, at de enkelte multilaterale udviklingsorganisationers relative betydning har undergået en betydelig forandring i løbet af 1970'erne. Især har væksten i Verdensbankgruppens ressourcer været adskilligt større end for FN's udviklingsprogram, UNDP. Således rådede UNDP i 1970 over ressourcer, som svarede til 39% af Verdensbankgruppens, mens det tilsvarende tal i 1980 kun var 12%. Verdensbanken har sammen med IDA sin væsentligste rolle som formidler af finansiel bistand til egentlige investeringsprojekter med en langsigtet udviklingseffekt. Som et supplement hertil har banken også i de seneste år ydet en vis faglig bistand, f.eks. til forundersøgelser, hvorved grænserne mellem de enkelte udviklingsorganisationers virke i et vist omfang er blevet udvisket. Banken har ligeledes i de seneste år i stigende grad ydet mellemfristede lån til positiv strukturtilpasning i modtagerlandene og herved suppleret Den internationale Valutafonds (IMF) kortfristede virksomhed på dette område.

UNDP's centrale opgave er fortsat ydelse af faglig bistand til udviklingslandene, omend programmet i de seneste år i nogen grad tillige har ydet kapitalbistand. UNDP's rolle er i 1970'erne ikke alene blevet svækket i forhold til Verdensbankgruppen, men også i høj grad i forhold til de øvrige udviklingsorganisationer inden for FN-systemet. Mens UNDP i 1970 tegnede sig for 58% af de ressourcer, som var til rådighed for FN-systemets bistandsaktiviteter, var dette tal i 1980 reduceret til 29%. Dette skyldtes først og fremmest generelt utilstrækkelig ressourcetilgang til UNDP, men også i væsentlig grad stigende konkurrence fra andre FN-organisationer på det bistandspolitiske område – herunder især FAO, ILO og WHO – gennem den kraftige udbygning af det såkaldte multi-bi samarbejde[1]). Også en række af de giverlande – herunder Danmark – som principielt støtter UNDP i rollen som den centrale koordinator for FN-systemets operationelle bistandsaktiviteter, har bidraget til en svækkelse af denne rolle gennem en gradvis forøgelse af deres multi-bi samarbejde med andre FN-organisationer.

De regionale banker og fonde spiller en stigende rolle bl.a. i kraft af deres gode lokalkendskab og deres muligheder for at iværksætte et regionalt samarbejde. Disse organisationer har også betydning som deltagere i samfinansieringsarrangementer med såvel bilaterale giverlande som f.eks. EF. Verdensfødevareprogrammet (WFP) har i 1970'erne udviklet sig til den vigtigste internationale organisation for ydelse af fødevarebistand, hvilket hænger sammen med, at organisationen bl.a. i stigende grad har ydet fødevarebistanden som led i gennemførelse af konkrete udviklingsprojekter og derved har formået at give hjælpen en form, som i vid udstrækning har afbødet de negative sider, der kan være forbundet med at yde fødevarebistand. Giverlande og -organisationer har på denne baggrund i stigende omfang vist interesse for at kanalisere fødevarebistand multilateralt gennem WFP. Hovedparten af den samlede internationale fødevarehjælp gives dog fortsat som bilateral bistand.

Den væsentlige stigning i omfanget af EF's bistandsaktiviteter i løbet af 1970'erne har også præget udviklingen i det internationale bistandssamarbejde. EF-aktiviteterne – der udover finansiel bistand også kan omfatte told- og handelspræferencer, særlige bestemmelser vedrørende økonomisk og teknisk samarbejde samt i enkelte tilfælde bestemmelser vedrørende sociale og arbejdsmæssige forhold for gæstearbejdere – er principielt til rådighed for samtlige udviklingslande. Der er imidlertid i praksis tale om en klar favorisering af de 61 lande, som er medlemmer af Lomé-konventionen.

Der er i løbet af 1970'erne etableret en række ny multilaterale udviklingsinstitutioner og særfonde. Disse organisationer sigter som hovedregel imod varetagelse af opgaver inden for en særlig sektor og har i vidt omfang været resultatet af internationale konferencer til fremme af et bestemt formål.

FN's verdensfødevarekonference i 1974 resulterede således i oprettelsen af Den internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD), som indledte sin virksomhed i 1978. På samme måde er FN's miljøorganisation, UNEP, med en dertil hørende frivillig fond, og HABITAT-fonden, resultater af henholdsvis FN's miljøkonference i Stockholm i 1972 og konferencen i Vancouver i 1976 om menneskelig bosætning. FN's særlige generalforsamling i 1974 om internationale økonomiske spørgsmål resulte-

[1]) Ved multi-bi samarbejde forstås projekter eller kurser/seminarer, der gennemføres af en international organisation, men finansieres af en bilateral bistandsorganisation.

rede i etableringen af FN's særlige fond til fordel for de hårdest ramte udviklingslande (UNSF). FN's 7. særlige generalforsamling i 1975 førte bl.a. til etableringen af en særlig fond for de kystløse udviklingslande, og FN's teknologi-konference i Wien i 1979 mundede ud i etableringen af en fond for videnskab og teknologi til udviklingsformål. FN's Fond for Befolkningsaktiviteter, UNFPA, blev oprettet allerede i 1967, men begyndte først at spille en aktiv rolle, efter at det under FN's generalforsamling i 1972 var blevet besluttet at henlægge den direkte under generalforsamlingens myndighed og UNDP's styrelse. Fondens rolle blev yderligere forøget efter verdensbefolkningskonferencen i 1974. Etableringen af de nævnte særfonde har i vidt omfang været et resultat af udviklingslandenes pres for at opnå »konkrete resultater« under de pågældende konferencer. Hertil kommer en opfattelse af, at gennemførelsen af de handlingsprogrammer, som ofte vedtages under internationale konferencer, bedst kan varetages gennem en til formålet oprettet fond.

Hovedparten af giverlandene har generelt været skeptiske over for forslag om oprettelse af nye bistandskanaler ud fra den opfattelse, at disse som oftest fører til dobbeltarbejde, øget administration og stigende koordinationsproblemer, mens der kun i sjældne tilfælde kan påvises tilkomsten af yderligere bistandsmidler. Etableringen af IFAD og af teknologifonden var imidlertid i væsentlig grad motiveret netop af udsigterne til yderligere bistandsmidler (fra henholdsvis OPEC-landene og USA). På andre områder – med hensyn til FN's Fond for Befolkningsaktiviteter (UNFPA) – kan der være tale om en sektor, som giverlandene prioriterer højt, og hvortil de finder, at bistand hertil mest effektivt kan ydes multilateralt.

Det har været karakteristisk for særfondene, at de efter en indledende bidragsrunde ofte har haft meget vanskeligt ved at tiltrække tilstrækkelige midler. Hertil kommer, at det i praksis ofte har vist sig, at tilsvarende opgaver lige så effektivt kan udføres af eksisterende udviklingsorganisationer. Det er formentlig i erkendelse heraf, at udviklingslandene i de sidste par år har været tilbageholdende med at foreslå oprettelsen af nye særfonde. Således blev der under FN's konferencer i 1981 om henholdsvis nye og vedvarende energikilder og om de mindst udviklede lande end ikke i de indledende faser fremsat forslag om nye fonde. Et af FN's generalsekretær med udgangspunkt i en anbefaling fra Brandt-kommissionen fremlagt forslag under generalforsamlingen i 1981 om etableringen af en verdensudviklingsfond kom ikke til realitetsbehandling.

DAC's liste over multilaterale udviklingsorganisationer, til hvilke bidrag kan rapporteres som statslig udviklingsbistand, omfatter i dag mere end 150 organisationer, og konkurrencen om bistandsressourcerne på det multilaterale område er derfor fortsat stærk.

Giverlandenes multilaterale bidrag

Som det er tilfældet for den bilaterale bistand, består der betydelige forskelle i den politik, giverlandene følger ved ydelsen af bidrag til de enkelte multilaterale udviklingsorganisationer. De multilaterale bidrag er i vidt omfang bestemt af giverlandets bistandspolitik, og af om den enkelte internationale organisations bistandsprogram er i overensstemmelse hermed.

For nogle organisationers vedkommende – i første række Verdensbanken, IDA og IFAD samt EF's bistandsprogram – er der fastsat en fordelingsnøgle for de enkelte giverlandes bidrag, som kun kan genforhandles med års mellemrum. For flertallet af multilaterale udviklingsorganisationer gælder imidlertid, at de kun kan basere sig på ofte et-årige »frivillige« bidrag og derfor er undergivet betydelig usikkerhed i deres planlægning. Det skyldes ikke mindst, at en række organisationer er afhængige af store bidrag fra relativt få giverlande og derfor er særdeles sårbare over for ændringer i disse landes politik eller bistandsniveau.

I bilag 11 gives en oversigt over DAC- og OPEC-landenes multilaterale bidrag i 1980 fordelt på organisationer. Det vil heraf ses, at OPEC-landene i et vist omfang har præference for deres egne bistandskanaler. De har til gengæld vist betydelig åbenhed med hensyn til et konkret bistandssamarbejde med de vestlige giverlande, bl.a. gennem samfinansiering af enkeltprojekter.

Udsigterne for det multilaterale bistandssamarbejde i 1980'erne

De seneste års bistandspolitiske debatter tyder på, at stigningen i den multilaterale andel af den statslige udviklingsbistand i 1970'erne, ikke kan forventes at fortsætte. Det skyldes først og fremmest, at en lang række giverlande i en situation med faldende eller stagnerende

bistandsbudgetter, i første række søger nedskæringerne gennemført på den multilaterale andel.

Hertil kommer, at der i visse større giverlande, især Storbritannien og USA, synes at være et klima, som er ugunstigt over for udviklingsbistand i almindelighed og multilateral bistand i særdeleshed. Ikke mindst har USA i den senere tid præsenteret en tilbageholdende politik med hensyn til bidragene til de multilaterale organisationer, som i et vist omfang allerede har påvirket andre giverlande, både i den vestlige kreds og blandt OPEC-landene. Endelig har en række af de lande – herunder især de skandinaviske – som i en årrække har været førende i henseende til ydelse af multilateral bistand, på det seneste på nogle områder udvist øget tilbageholdenhed først og fremmest i håb om at udvirke en mere retfærdig byrdefordeling.

En afmatning i bidragstilgangen til de multilaterale udviklingsorganisationer i 1980'erne vil naturligvis stille disse over for en række alvorlige vanskeligheder. Usikkerheden vil for det første mindske organisationernes muligheder for at foretage en effektiv langtidsplanlægning af deres virke til fordel for udviklingslandene. Hertil kommer, at en forskydning henimod bilateral bistand kan føre til en nedprioritering af bistanden til f.eks. landbrugsudvikling eller til sensitive områder som overordnet økonomisk planlægning, social fordelingspolitik og befolkningspolitik, hvor de internationale organisationer i kraft af deres manglende nationale bindinger ofte har spillet en central rolle. En sådan forskydning kan endvidere føre til et fald i de fattige landes andel af den samlede bistand, idet flere, større giverlande i deres bilaterale bistand i mindre grad end de multilaterale organisationer koncentrerer sig om disse lande. Faldende ressourcetilgang til de multilaterale udviklingsorganisationer vil også hæmme disses muligheder for at fortsætte den ledende rolle, de i de senere år har spillet som initiativtagere til eksperimenterende eller mere risikopræget udviklingsbistand, som de i kraft af deres akkumulerede ekspertise ofte har særligt gode forudsætninger for.

De omtalte problemer anerkendes alle i den løbende internationale bistandspolitiske debat, men det må i den nuværende situation betragtes som usandsynligt, at der i løbet af 1980'erne vil ske nogen væsentlig stigning i de samlede bidrag til de multilaterale udviklingsorganisationer.

Danmarks multilaterale bistand

Fordelingen mellem de forskellige multilaterale organisationer og overordnede spørgsmål i forbindelse hermed

Fordelingen af de danske bidrag til de multilaterale organisationer

Danmarks bidrag til de multilaterale udviklingsorganisationer i 1970/71 og 1981 samt planerne for 1982–85 fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Danmarks bidrag til multilaterale organisationer i finansårene 1970/71 og 1981 og de i finanslovforslaget for 1982 forudsete multilaterale bidrag i 1982–1985

Mill. kr.	1970/71	1981	1982	1983	1984	1985
FN's udviklingsprogram (UNDP)	75,0	328,0	328,0	328,0	328,0	328,0
Andre internationale organisationer	15,8	167,0	254,2	266,1	278,1	292,1
Multi-biprojekter og kurser	15,2	70,3	73,4	77,0	82,0	87,0
Regionale udviklingsfonde	–	23,9	47,2	56,0	62,4	68,0
Multilateral humanitær bistand	8,1	96,7	105,3	116,7	128,6	141,0
Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA)	31,4	145,0	150,0	180,0	210,0	230,0
Verdensbanken (IBRD)	3,6	15,6	25,0	25,0	25,0	25,0
Regionale udviklingsbanker	1,9	7,2	16,6	16,6	17,6	19,6
Den europæiske Udviklingsfond (EDF)	–	105,4	146,8	157,6	172,4	140,0
EF's udviklingsbistand	–	119,0	130,0	140,0	150,0	160,0
Verdensfødevareprogrammet (WFP)	37,5	120,0	130,0	140,0	150,0	160,0
I alt	188,5	1.198,1	1.406,5	1.503,0	1.604,1	1.650,7

For visse multilaterale udviklingsorganisationer er Danmarks bidrag fastsat med udgangspunkt i en etableret fordelingsnøgle, som kun kan ændres med lange mellemrum. Det gælder især EF's bistandsaktiviteter samt IDA og IFAD. For de nævnte organisationer fastsættes for hver kapitaltilførsel – der typisk finder sted med 3–5 års mellemrum – en overordnet målsætning, hvorefter de enkelte medlemslandes bidrag fastlægges i forhold hertil efter en nærmere aftalt fordelingsnøgle. Danmarks mulighed for at påvirke størrelsen af det danske bidrag direkte er således begrænset. Hertil kommer, at et dansk tilbud om at påtage sig en større andel af den fastsatte målsætning ikke ville indebære, at der kom flere midler til organisationen, men alene, at andre bidragydere kunne yde tilsvarende mindre.

Langt hovedparten af de multilaterale udviklingsorganisationer er imidlertid baseret på helt frivillige bidrag uden fordelingsnøgle. Danmark står i forhold til disse organisationer i princippet frit i fastsættelsen af størrelsen af sit bidrag, omend der normalt tages et vist hensyn til byrdefordelingen mellem giverlandene.

Tabel 5 viser størrelsen af de danske bidrag til en række multilaterale udviklingsorganisationer målt i procent af de totale bidrag til de pågældende organisationer i 1975 og 1981.

Tabel 5. Danmarks bidrag til multilaterale udviklingsorganisationer målt i forhold til de totale bidrag til de pågældende organisationer i 1975 og 1981.

Organisation	Danmarks andel af bidragene (%)	
	1975	1981
FN's udviklingsprogram (UNDP)[3]	11,5	6,0
Verdensfødevareprogrammet (WFP)[3]	4,9	4,6
FN's Fond for Befolkningsaktiviteter (UNFPA)[3]	3,4	4,2
Den internationale sammenslutning af foreninger for Familieplanlægning (IPPF)	3,0	3,0
Den internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)	–	0,91
FN's børnefond (UNICEF)[1] [3]	2,0	3,0
Den europæiske Udviklingsfond (EDF)[4]	–	2,4
EF i øvrigt	1,7	1,95
Verdensbanken	0,87	0,76
Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA)	1,20	1,20
Den asiatiske Udviklingsbank (AsDB)	0,45	0,44
Den asiatiske Udviklingsfond (AsDF)	0,82	0,82
Den afrikanske Udviklingsbank (AfDB)	–	2,96[5]
Den afrikanske Udviklingsfond (AfDF)	5,0	3,54
Den interamerikanske Udviklingsbank (IDB)	–	0,09
Den interamerikanske Udviklingsbanks Fond for særlig Virksomhed (IDB/FSO)	–	0,36

1) Regeringsbidrag (excl. katastrofehjælp).
2) Oprettet i 1978.
3) 1981: 1 dollar = 7,1234 kr.
4) Første bidrag indbetaltes i 1976.
5) Forventet andel.

Fordelingen af hidtidige danske bidrag til de internationale organisationer har især beroet på, hvorvidt der er tale om områder eller organisationer, Danmark i lyset af danske bistandspolitiske målsætninger har tillagt særlig betydning, erfaringer og indtryk af kvaliteten og effektiviteten af de enkelte organisationers arbejde, samt størrelsen af andre giverlandes bidrag, herunder især de lande Danmark normalt sammenligner sig med i bistandspolitisk henseende.

De nævnte hensyn har i forhold til de organisationer, som er baseret på frivillige bidrag, ført til en naturlig prioritering af især UNDP som det centrale element i FN-systemets faglige udviklingsaktiviteter, samt af UNICEF og befolkningsprogrammerne UNFPA og IPPF. Også bidragsandelen til WFP har været

betydelig. Danmarks bidrag til FN-systemet i perioden 1971/72–1981 fremgår af bilag 12.

Udvalgets konklusioner

Efter udvalgets opfattelse bør det overordnede hensyn i forbindelse med overvejelserne om den fremtidige fordeling af de multilaterale danske bistandsmidler på organisationer være programmernes overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Endvidere bør følgende hensyn indgå i overvejelserne om den fremtidige fordeling:

- betydningen af fortsat støtte til FN-systemets rolle i det internationale bistandssamarbejde,
- de enkelte programmers kvalitet og effektivitet,
- udviklingslandenes indflydelse på programmernes udformning, samt
- for større programmer en rimelig byrdefordeling på længere sigt.

Med henblik på at sikre, at Danmark som et led i overvejelserne om størrelsen og fordelingen af de danske bidrag i højere grad end hidtil er i stand til i samarbejde med andre giverlande, herunder de nordiske lande, at vurdere de multilaterale organisationers effektivitet og kvaliteten af deres indsats, anbefaler udvalget, at der gives Danida bedre muligheder for at følge de pågældende organisationers arbejde. En sådan effektiviseret indsats ville ligeledes kunne øge den danske indflydelse i de pågældende organisationer til fremme af de overordnede danske bistandspolitiske målsætninger, hvilket udvalget finder særdeles væsentligt. Udvalget ønsker i øvrigt i denne forbindelse at understrege betydningen af en samordning af den danske bistandspolitiske holdning i de forskellige multilaterale organisationer. Dette indebærer, at Danida, hvor væsentlige bistandspolitiske spørgsmål behandles, må deltage effektivt i forberedelserne af særorganisationernes generalkonferencer og mødesamlinger sammen med det relevante ressortministerium, ligesom Danida må indgå i de danske delegationer hertil med henblik på varetagelse af de bistandspolitiske aspekter.

Multilaterale organisationer og fonde

På linie med stort set alle andre giverlande har Danmark været skeptisk med hensyn til hensigtsmæssigheden af etableringen af nye multilaterale bistandskanaler.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har noteret sig, at Danmark har fraveget dette princip i tilfælde, hvor der enten var udsigt til tilførsel af yderligere bistandsmidler eller det i øvrigt drejede sig om områder, som prioriteres højt i den danske bistandspolitik. Dette var således tilfældet ved etableringen af IFAD i 1978 og af FN's fond for videnskab og teknologi til udviklingsformål i 1979, hvor den udslaggivende faktor i begge tilfælde var udsigterne til ekstra bistandsmidler fra henholdsvis OPEC-landene og USA. Den positive danske holdning til forslaget om at etablere en energifilial under Verdensbanken skal ligeledes ses i lyset dels af områdets væsentlighed, dels af udsigterne til mobilisering af yderligere bistandsmidler fra OPEC-landene.

Efter udvalgets opfattelse bør den restriktive danske holdning til etableringen af nye bistandskanaler principielt fastholdes og kun fraviges i tilfælde, hvor der måtte være overvejende sandsynlighed for tilkomst af yderligere bistandsmidler, og hvor der i øvrigt er tale om områder, der prioriteres højt i Danmarks bistandspolitik, og som ikke lige så effektivt kan dækkes af et eksisterende organ, navnlig UNDP eller Verdensbanken.

Byrdefordelingsprincippet

Alle vestlige giverlande bortset fra Schweiz og USA har principielt accepteret FN's målsætning om, at den statslige udviklingsbistand skal udgøre 0,7% af giverlandenes bruttonationalprodukt. Det er imidlertid en kendsgerning, at kun de færreste giverlande endnu har opfyldt denne målsætning. Hertil kommer, at der ikke eksisterer nogen internationalt anerkendt fordelingsnøgle mellem bilateral og multilateral bistand, eller mellem de multilaterale programmer indbyrdes.

Der er således ikke etableret noget formelt byrdefordelingssystem for giverlandenes bi-

drag til de multilaterale bistandsorganisationer. Som tidligere beskrevet er der for visse af disse organisationer etableret en form for fordelingsnøgle for bidragene, men for hovedparten af organisationerne er der tale om egentlig frivillige bidrag.

Den løbende bistandspolitiske debat i bl.a. DAC har gjort det klart, at der hos stort set alle giverlande består betydelig modvilje imod at underkaste sig overordnede, fælles retningslinier for prioriteringen mellem de enkelte multilaterale organisationer.

For Danmark har hensynet til en rimelig byrdefordeling spillet en relativt underordnet rolle i fordelingen af de multilaterale bidrag.

Sammen med de øvrige nordiske lande har Danmark i bl.a. FN virket for internationale vedtagelser, som sigtede imod større sikkerhed og forudsigelighed i den internationale bistand, ligesom Danmark har peget på hensigtsmæssigheden af et langtidsfinansieringssystem for f.eks. UNDP på linie med, hvad der er aftalt for f.eks. IFAD og IDA. Det har imidlertid vist sig uhyre vanskeligt at nå til enighed om en effektiv forbedring af de multilaterale udviklingsorganisationers finansieringsudgifter, bl.a. fordi en række giverlande foretrækker at lade den multilaterale bistand bære følgerne af faldende eller stagnerende bistandsbevillinger. Det må derfor fortsat anses for en af de væsentligste svagheder ved de multilaterale udviklingsorganisationer, at de som følge af den usikre ressourcetilgang har vanskeligt ved at foretage en effektiv langtidsplanlægning.

Den amerikanske regerings beslutning om at beskære bidragene til en række multilaterale udviklingsorganisationer væsentligt – som i et vist omfang har fået følge af andre større giverlande – har påny gjort spørgsmålet om en mere rimelig byrdefordeling aktuelt.

Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets principielle opfattelse, at andre giverlandes politik ikke bør være udslaggivende for størrelsen af de danske bidrag til de enkelte multilaterale udviklingsorganisationer, selv om en rimelig byrdefordeling i de enkelte organisationer må være det langsigtede mål. Størrelsen af de danske bidrag til de enkelte multilaterale organisationer må således i første række bero på en konkret vurdering af disses aktiviteter. Dette bør være tilfældet både med hensyn til støtte til nye initiativer og til videreførelse af eksisterende organisationer og programmer. De danske bidrag til konkrete, støtteværdige aktiviteter bør derfor efter udvalgets opfattelse ikke nedsættes alene på baggrund af en ændret politik i andre giverlande, selv om resultatet på kort sigt bliver en mindre balanceret byrdefordeling. Det bør dog tages i betragtning, at en tilstrækkelig opslutning fra andre giverlande kan være en forudsætning for at sikre især store programmers gennemførelse.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at de danske bidrag til de multilaterale udviklingsorganisationer fortsat fastsættes ud fra en samlet dansk vurdering af programmets overensstemmelse med danske bistandspolitiske målsætninger og dets effektivitet, mens hensynet til en rimelig byrdefordeling bør veje mindre tungt. Udvalget er opmærksom på, at denne holdning i hvert fald i den nuværende situation kan indebære, at den danske andel af visse multilaterale organisationers budget bliver stigende, og at der i visse situationer kan være anledning til at tage spørgsmålet om Danmarks bidrag til en konkret organisation op til fornyet overvejelse.

Danske leverancer til multilaterale organisationer

Det har ofte været fremført som et kritikpunkt imod den multilaterale bistand, at den giver ringere mulighed for det enkelte giverland til at udvirke kontrakter om leverancer under de multilaterale udviklingsorganisationers programmer.

Der er i bilag 13 givet en oversigt over de konkrete bestræbelser, udenrigstjenesten udfolder til støtte for dansk eksport og i bilag 14 en oversigt over danske leverancer til aktiviteter finansieret af visse multilaterale organisationer i perioden 1978–1981.

Udvalgets konklusioner

Der er i udvalget enighed om, at den multilaterale bistands hovedformål må være at gavne udviklingslandene, og at spørgsmålet om størrelsen af danske leverancer derfor ikke bør indgå i overvejelserne om omfanget af de danske bidrag til de enkelte organisationer.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at prioriteringen af de multilaterale bidrag fortsat finder sted ud fra det hovedhensyn at imødekomme udviklingslandenes behov.

Der er dog samtidig i udvalget enighed om, at man fra dansk side løbende og efterfølgende må arbejde aktivt for at sikre, at danske virksomheder ikke bliver forbigået ved leverancer gennem de multilaterale udviklingsorganisationer. Dette kan bl.a. ske gennem regelmæssige kontakter til de respektive programmers administrationer, herunder ved placering af projektattacheer ved udsendte danske repræsentationer til at varetage den direkte kontakt til de internationale udviklingsorganisationer, samt gennem udenrigsministeriets løbende virksomhed til støtte for danske eksportører. Udvalget har med tilfredshed noteret sig, at omfanget af denne støtte er i stigning, og at dansk erhvervsliv i de seneste år har opnået et ikke ubetydeligt omfang af leverancer under de multilaterale bistandsprogrammer.

De større multilaterale organisationer

UNDP (FN's udviklingsprogram)

UNDP er FN-systemets centrale organ for faglig udviklingsbistand. UNDP har en række koordinerende beføjelser på hovedkvarterniveau og i de enkelte udviklingslande, og programmet finansierer en meget stor del af FN-systemets faglige bistandsaktiviteter.

Programmets vigtigste særkende er dets brede repræsentation. UNDP har kontorer i 114 lande. Landekontorerne administrerer ikke blot den bistand, der finansieres af UNDP og de herunder hørende særfonde m.v., men står til hele FN-systemets rådighed og administrerer også en hastigt voksende mængde af anden bistand – multilateral, bilateral og multi-bi. Omkring en tredjedel af landekontorernes arbejde vedrører udviklingsaktiviteter, der ikke er finansieret af UNDP. UNDP landekontorernes funktion som FN-systemets repræsentant i marken er yderligere blevet formaliseret gennem officiel udnævnelse af stort set alle UNDP's landerepræsentanter til landekoordinatorer for hele FN-systemets faglige bistand i de enkelte lande.

UNDP finansieres i altovervejende grad gennem frivillige regeringsbidrag, som udmøntes i 5-årige landeprogrammer – det tredje program for årene 1982–86.

Formålet med landeprogrammeringen, der blev indført i begyndelsen af 1970'erne, var at opnå den mest effektive udnyttelse af UNDP-midlerne i overensstemmelse med modtagerlandenes udviklingsplaner. Det er modtagerlandets regering, der i samarbejde med UNDP's landerepræsentant og med bistand af FN's særorganisationer udarbejder landeprogrammet. Prioriteringen af bistanden under landerammen er modtagerlandets afgørelse, men UNDP kan afvise projekter. Landeprogrammerne skal godkendes af UNDP's styrelsesråd.

Det var oprindeligt hensigten, at landeprogrammeringsprocessen endvidere skulle bidrage til at sikre koordinering af al FN-bistand på landeniveau, men dette er ikke lykkedes i det forventede omfang.

De frivillige bidrag til UNDP nåede et foreløbigt maksimum i 1980 med 691 mill. dollars eller en stigning i løbende priser på 2% sammenlignet med det frivillige bidragsbeløb for 1979 (679 mill. dollars). I faste priser var der imidlertid tale om et fald i de frivillige bidrag på godt 4% fra 1979 til 1980. I 1981 var bidragene 668 mill. dollars svarende til et fald i løbende priser på 3% i forhold til 1980. Udsigterne for bidragstilgangen til UNDP i de nærmeste år indebærer, at det næppe vil være muligt at realisere den stipulerede 14%'s årlige stigning i UNDP's indtægter i 3. programperiode. På denne baggrund har UNDP's ledelse set sig nødsaget til kun at disponere ud fra en 64%'s realisering af de indikative plantal.

Danmarks bidrag har siden 1979 ligget fast på 328 mill. kr. årligt. Stagnationen siden 1979 i det danske bidrag skal ses på baggrund af et ønske om en mere rimelig byrdefordeling mellem giverlandene. En sådan udvikling synes nu at være ved at komme i gang.

UNDP's bistand er i stigende grad blevet koncentreret om de fattige lande. I 2. programperiode 1977–81 gik 67% af bistanden til lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger i 1978 på 500 dollars eller derunder; i 3. programperiode øges denne landegruppes andel af bistanden til 80%. Samtidig vil relativt bedre stillede lande (med bruttonationalprodukt pr.

indbygger på over 1.500 dollars) efter en progressiv skala skulle tilbagebetale de modtagne UNDP-midler.

UNDP's bistand dækker et meget bredt felt af projekttyper, hvilket er muligt, da UNDP kan trække på samtlige særorganisationers ekspertise. Generelt bliver der lagt stor vægt på igangsættende aktiviteter – pilotprojekter, investeringsforundersøgelser, planlægnings- og træningsaktiviteter og ekspertbistand. UNDP foretager ikke selv egentlige investeringer.

Selv om indførelsen af landeprogrammer i begyndelsen af 1970'erne har medført en forbedring af UNDP's indsats, må det konstateres, at det ikke er lykkedes i det forventede og ønskede omfang at få særorganisationernes indsats integreret i UNDP-programmerne. Dette skyldes bl.a., at særorganisationerne har øget deres egen indflydelse i modtagerlandene i takt med stigningen i deres bistandsprogrammer og multi-bi bistanden. Oprettelsen af en række nye fonde og særorganisationer såvel som anvendelse af en voksende andel af FN-systemets midler til humanitær bistand har yderligere medvirket til en fragmentering af FN-systemet og vanskeliggjort UNDP's koordineringsopgave.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at UNDP står over for en række alvorlige problemer.

Udvalget har konstateret, at de opgaver, som UNDP er blevet pålagt at varetage i FN-systemet, især den koordinerende indsats, hidtil kun i et vist omfang har kunnet realiseres. Dette hænger i høj grad sammen med, at giverlandene ikke har været villige til at stille de midler til rådighed for UNDP, der er en forudsætning for at realisere de ressourcemålsætninger, som de selv har opstillet for organisationen. Dette har gjort grundlaget for landeprogrammeringen usikker, hvilket samtidig har skabt problemer for særorganisationerne i deres planlægning.

Endvidere har giverlandene i takt med deres øgede direkte bidrag til særorganisationerne især i form af multi-bi bistand medvirket til at styrke disse organisationers position i forhold til UNDP. Særorganisationerne er dermed i stadig mindre grad blevet afhængige af midler fra UNDP og har i et vist omfang kunnet opbygge egne repræsentationer i en række udviklingslande.

I den forbindelse må det konstateres, at UNDP's styrke som koordinator i betydelig grad er proportional med de midler, organisationen får stillet til rådighed. Samtidig må det erkendes, at den koordinerende rolle over for såvel modtagerlandene som særorganisationer i sig selv er vanskelig at give et reelt indhold og i betydelig grad afhænger af den enkelte landerepræsentants indsats.

Udvalget finder, at giverlandene ikke har haft vilje til at formulere en klar og entydig politik i relation til opgavefordelingen mellem de forskellige organisationer inden for FN-systemet på bistandsområdet. Virkningerne heraf forstærkes yderligere i det omfang, det enkelte medlemsland ikke fremfører de samme synspunkter om opgavefordelingen i de forskellige internationale organisationer.

Efter udvalgets opfattelse er der behov for en afklaring af indholdet af koordineringsprocessen i FN-systemet med henblik på at bistå modtagerlandene med at udnytte bistanden bedst muligt. Der må ligeledes gennemføres en realistisk målsætning for tilførsel af midler til UNDP som en nødvendig forudsætning for en realistisk planlægning.

Udvalget finder det væsentligt, at der i den forestående omstillingsproces i UNDP lægges særlig vægt på såvel at nydefinere koordinationsrollen som at tilpasse arbejdsopgaver og -planer til de aktuelle forhold, d.v.s. et realistisk bidragsniveau.

Efter udvalgets opfattelse bør UNDP fortsat have en central placering i dansk bistandspolitik i overensstemmelse med Danmarks generelle udenrigspolitiske ønske om at støtte FN.

Udvalget anbefaler på baggrund af ovenstående, at Danmark yder en aktiv indsats i den forestående omstillingsproces i UNDP med henblik på at sikre, at programmets centrale funktioner fastholdes.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) lægger i den forbin-

delse vægt på, at den danske bidragspolitik over for UNDP ikke forringer mulighederne for at nå frem til et hensigtsmæssigt resultat af omstillingsprocessen og anbefaler derfor, at realværdien af det danske bidrag ikke formindskes yderligere.

Et mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) finder med henvisning til den ovennævnte usikkerhed vedrørende UNDP's fremtidige koordinationsrolle samt under hensyn til Danmarks stadig relativt meget store bidrag, ingen anledning til på nuværende tidspunkt at anbefale forøgede bevillinger til UNDP.

Verdensfødevareprogrammet (WFP)

Verdensfødevareprogrammet, der oprettedes i 1961 som et fælles FN/FAO-program, er det vigtigste internationale organ til ydelse af fødevarebistand.

Det meste af programmets bistand gives til konkrete udviklingsprojekter, men der ydes også bistand i katastrofe- og nødsituationer.

For en nærmere beskrivelse af WFP's opgaver og politik samt udvalgets drøftelser og konklusioner vedrørende denne organisation henvises til kapitel 11 om fødevarebistand.

Befolkningsprogrammer

Danmark har hidtil støttet 3 multilaterale befolkningsprogrammer: FN's Fond for Befolkningsaktiviteter (UNFPA), WHO's særlige forskningsprogram for den menneskelige forplantning, samt Den internationale sammenslutning af foreninger for Familieplanlægning (IPPF).

Interessen for befolkningsspørgsmålet og dermed befolkningsprogrammer må først og fremmest ses i lyset af, at den betydelige befolkningstilvækst i en lang række udviklingslande stiller disse lande over for store sociale, økonomiske og ikke mindst infrastrukturelle problemer.

Befolkningstilvæksten er et anliggende, der i sidste instans ikke afgøres af institutioner og organisationer, men af millioner af forældre. Graviditeter, fødsler og børn er familieanliggender. Familierne er dele af en større social struktur – samfundet – og de påvirkes både af de holdninger og adfærdsnormer, der er dominerende inden for samfundet, og af samfundets sociale og økonomiske situation.

Familiestørrelsen og dermed et lands befolkningstilvækst bestemmes af en lang række komplementære og ofte svært forståelige faktorer. Som faktorer, der påvirker fødselsraten i stigende retning, kan nævnes kvindens status ved at føde mange børn, ofte af ét køn (drenge), familiestrukturen, behovet for arbejdskraft og et socialt sikkerhedsnet i alderdommen. Manglende kendskab til og adgang til svangerskabsforebyggende metoder virker også i denne retning. Omvendt vil bedre uddannelse af kvinder, bedre beskæftigelsesmuligheder for kvinder og en god moder-barn sundhedstjeneste påvirke fødselsraten i nedadgående retning.

Med uændret fertilitet har en socio-økonomisk vækst med bedre hygiejne, ernæring, sundhedsvæsen og undervisning resulteret i en faldende børnedødelighed. Den enkelte familie er herigennem ofte blevet større end ønsket eller planlagt, og behovet for svangerskabsforebyggelse er derfor opstået.

Der er i dag ca. 4,2 mia. mennesker på jorden. Et tal som vil vokse til ca. 6 mia. omkring år 2000. Selv om befolkningstilvækstraten toppede i begyndelsen af 1970'erne og nu er faldende, er befolkningstilvæksten i absolutte tal højere i dag end nogensinde og vil fortsætte med at vokse århundredet ud. Den årlige tilvækst anslås nu til ca. 80 mill., især på grund af den meget unge befolkning i den tredje verden.

I næsten alle udviklingslande er der i dag familieplanlægning. De fleste større lande, specielt i Asien har en aktiv befolkningspolitik med en gradvis reduktion i tilvæksten som mål.

Svangerskabsforebyggende midler, isoleret eller integreret i andre sociale eller sundhedsmæssige foranstaltninger, bidrager væsentligt til at lette den enkelte families muligheder for at undgå uønskede graviditeter. De fleste midler kan anvendes til både at forlænge intervallet mellem børnefødslerne og til at reducere den totale størrelse af børneskaren.

Familieplanlægningsservice ydes i dag i de fleste udviklingslande som en integreret service, der sigter på at forbedre mødrenes og børnenes sundhedstilstand samtidig med, at der tilbydes bistand til at forebygge uønskede graviditeter. Adgang til oplysning om svangerskabsforebyggelse betragtes i dag i den største del af verden som en menneskeret.

Mange forskellige metoder, herunder metoder, der har indebåret tvangsforanstaltninger, er blevet anvendt for at begrænse befolknings-

tilvæksten. Der har, specielt i Indien, været dårlige erfaringer med at anvende tvangsforanstaltninger. Andre lande, specielt Kina, anvender nu med held et socialt/økonomisk belønnings- eller straffesystem for at opnå en reduktion af befolkningstilvæksten.

Forskning omkring den menneskelige forplantning samt forbedring af kendte metoder og udvikling af nye og sikrere midler bør gå hånd i hånd med undersøgelser over menneskets behov, ønsker og accept af disse metoder.

Den danske støtte på befolkningsområdet ydes som på andre områder primært på modtagerlandenes vilkår. Udover de generelle bidrag til de internationale organisationer er den danske indsats på dette område hidtil i det væsentligste gået til integrerede moder-barn sundhedsprogrammer.

UNFPA, der begyndte sin virksomhed i 1969, har til opgave at fremme befolkningsaktiviteter i overensstemmelse med internationale strategier, særligt den på befolkningskonferencen i Bukarest i 1974 vedtagne Aktionsplan for Verdens Befolkning, imødekomme de mest akutte behov for bistand på befolkningsområdet i udviklingslandene og fremme disse landes muligheder for selv at løse problemerne på dette område. Fonden har tillige faglige, koordinerende funktioner i FN-systemet med henblik på at sikre, at befolkningsaspektet på en systematisk måde inddrages i al udviklingsplanlægning.

Med henblik på at effektivisere UNFPA's indsats blev der bl.a. på dansk initiativ i 1981 vedtaget nye retningslinier for fonden. Ifølge disse skal fonden især støtte familieplanlægningsaktiviteter, der henvender sig til enkelte personer og familier, og som udgør en integreret del af andre udviklingsaktiviteter, især moder-barn sundhedstjeneste.

Det omfatter bl.a. oprettelse og udbygning af decentraliseret familieplanlægningsservice og træning af sundhedspersonale m.fl. som led i den primære sundhedstjeneste, udbygning af lokal produktion og udvikling af nye metoder. Fonden skal fortsat også støtte oplysningsvirksomhed samt indsamling og behandling af befolkningsdata, som er af væsentlig betydning for den generelle udviklingsplanlægning.

Ved udvælgelse af modtagerlande skal der lægges vægt ikke blot på økonomiske og demografiske faktorer, men også på modtagerlandets vilje og evne til at gennemføre en befolkningspolitik og til at absorbere bistanden.

Fonden finansieres af frivillige bidrag, der i 1980 androg 117 mill. dollars.

Det danske bidrag til fonden androg i 1980 30 mill. kr. og i 1981 36 mill. kr. Danmark var i 1980 den 8. største bidragyder efter USA, Forbundsrepublikken Tyskland, Japan, Holland, Norge, Sverige og Canada.

WHO's særlige forskningsprogram for den menneskelige forplantning blev startet i 1972 og har til formål dels at udvikle nye svangerskabsforebyggende midler uden bivirkninger dels at udvikle og styrke udviklingslandenes egne institutioner inden for familieplanlægningsområdet. I 1981 deltog 80 lande, heraf 54 udviklingslande, i programmet.

Der er internationalt en tendens til at ville koncentrere indsatsen omkring forskning i nye svangerskabsforebyggende metoder. Danmark går stærkt ind for, at programmet også omfatter forskning om emner som samfundsmæssige, økonomiske, kulturelle og religiøse faktorers betydning for accept af svangerskabsforebyggende metoder såvel som psyko-social forskning omkring familieplanlægning i det hele taget. Programmet støtter i øvrigt også forskning omkring ufrivillig barnløshed.

Programmet har i årene 1978–81 årligt modtaget 15–18 mill. dollars i frivillige bidrag. Det danske bidrag er i denne periode steget fra 5,5 mill. kr. til 7 mill. kr. årligt.

IPPF er en international sammenslutning af over 100 nationale familieplanlægningsforeninger i både i- og u-lande. IPPF stiller sin faglige ekspertise og særlige erfaring vedrørende undervisning i og tilvejebringelse af service i forbindelse med familieplanlægning til rådighed for lokale foreninger.

IPPF og de lokale foreninger lægger megen vægt på, at arbejdet sker i samspil med andre aktiviteter på lokalt plan inden for især sundhed og ernæring samt på tiltag, der sigter på at forbedre kvindens stilling.

IPPF støtter også de nationale private organisationer, som i mange lande har haft og fortsat har afgørende betydning for accept af tanken om familieplanlægning.

Netop private frivillige foreninger har ofte kunnet yde en betydelig indsats ikke mindst i lande med større eller mindre officiel modstand mod familieplanlægning.

IPPF har i årene 1979–81 årligt haft et budget på 50 mill. dollars. Det danske bidrag er i samme periode steget fra 7 mill. kr. årligt til 9,5 mill. kr.

Udvalgets konklusioner

Der er i udvalget enighed om, at befolkningsspørgsmålet er meget komplekst, og at en række faktorer af religiøs, kulturel og samfundsmæssig karakter spiller ind. Dette er baggrunden for, at der er betydelige forskelle i de enkelte udviklingslandes holdning til en indsats på dette område og dermed også for befolkningsprogrammers virkning i de enkelte lande.

Udvalget finder, at dansk støtte til befolkningsprogrammer må forudsætte, at disse er baseret på frivillighed hos modtagerne og har myndighedernes opbakning. Der må endvidere lægges vægt på, at sådanne programmer i videst muligt omfang formuleres som familie-velfærdsprogrammer, der udover at tilbyde svangerskabsforebyggende midler også omfatter elementer, der i bredere forstand satser på familiens forhold, f.eks. moder-barn sundhedsprogrammer. I den forbindelse finder udvalget grund til at understrege, at også undervisning af kvinder og andre aktiviteter, der kan bidrage til generelt at forbedre kvindens stilling, er en væsentlig faktor i bestræbelserne for at begrænse befolkningstilvæksten. Der må også tilstræbes en stærk lokal deltagelse i planlægning og gennemførelse af befolkningsprogrammer.

Udvalget anbefaler en videreførelse af det nuværende danske bidragsniveau til de multilaterale befolkningsprogrammer.

UNICEF (FN's børnefond)

UNICEF søger gennem sine aktiviteter at nå et bredt udsnit af u-landenes børn og unge. Arbejdet er koncentreret omkring sundheds- og ernæringsprojekter, vandforsyningsprojekter samt forskellige former for uddannelse. Dette arbejde finansieres dels via FN's udviklingsprogram (UNDP), dels gennem særbidrag fra regeringer og fra private kilder.

UNICEF har udført et pionerarbejde inden for den primære sundhedstjeneste, idet organisationen på et tidligt tidspunkt erkendte sammenhængen mellem sundhed, sygdom og ernæring. UNICEF søgte på landsbyniveau at forbedre familiens situation med fokus på mødrenes og børnenes vilkår. Herunder indgik uddannelsesprogrammer for sundhedsarbejdere i landsbyerne samt vandforsyningsforbedringer, der tillige sigtede på sygdomsforebyggelse i almindelighed.

UNICEF's aktiviteter retter sig især mod børn og mødres forhold, men indsatsen har generelt en spredningseffekt, der går videre end til disse målgrupper. UNICEF's aktiviteter er således et vigtigt led i bestræbelserne på at skabe det socio-økonomiske grundlag for en begrænsning af befolkningstilvæksten.

I sit arbejde har UNICEF tilstræbt at nå de fattige befolkningsgrupper såvel i byerne som i landdistrikterne. UNICEF's aktiviteter er dermed i god overensstemmelse med de elementære behovs strategi.

Gennem de senere år er UNICEF blevet stadig stærkere involveret i katastrofebistand. UNICEF's styrelsesråd har imidlertid besluttet, at organisationen på ny først og fremmest skal koncentrere sig om det langsigtede børnehjælpsarbejde.

Danmark bidrog i 1981 med 35,8 mill. kr. og vil i 1982 yde 42,4 mill. kr. til UNICEF's aktiviteter. UNICEF modtog i alt 285 mill. dollars i 1981, hvoraf 15–16 mill. dollars gik til katastrofehjælp i Kampuchea.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler en videreførelse af det nuværende danske bidragsniveau til UNICEF som udtryk for en høj prioritering af organisationens arbejde.

Multi-bi samarbejdet

Ved multi-bi bistand forstås projekter eller kurser/seminarer, der gennemføres af en international organisation, men finansieres af en bilateral bistandsorganisation, der udover de egentlige udgifter også betaler et administrationsgebyr til den internationale organisation.

For projekters vedkommende startede multi-bi samarbejdet med internationale organisationer i slutningen af 1960'erne på et tidspunkt, hvor bistandsbevillingerne steg stærkere end den administrative kapacitet i den danske bistandsadministration. Kursusvirksomheden indledtes allerede i 1950'erne.

En væsentlig begrundelse for den danske multi-bi bistand var på baggrund af bistands-

bevillingernes stigning at spare danske administrative ressourcer. Dette har vist sig ikke at være tilfældet i det forudsete omfang.

Udviklingen i den danske multi-bi bistand i perioden 1972/73–1981 fordelt på internationale organisationer fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Den danske multi-bi bistands fordeling på internationale organisationer i perioden 1972/73–1981

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978 (9 mdr.)	1979	1980	1981
FAO										
mill. kr.	19,9	18,5	10,3	22,8	25,1	28,4	19,2	43,7	38,1	45,6
%	70	53	44	57	54	60	46	65	58	65
ILO										
mill. kr.	0,7	4,0	3,7	3,8	6,0	9,7	13,2	12,1	19,3	17,6
%	2	11	16	10	13	21	32	18	29	25
WHO										
mill. kr.	4,2	5,9	3,7	3,8	13,2	3,5	6,0	5,5	3,9	2,4
%	15	17	16	10	28	7	14	8	6	3
UNESCO										
mill. kr.	0,1	1,3	3,5	6,7	–	–	–	–	0,6	0,9
%	0,2	4	15	17	–	–	–	–	1	1
DIVERSE[1])										
mill. kr.	3,7	5,3	1,7	2,6	2,2	5,4	3,4	6,1	3,6	3,7
%	13	15	9	6	5	12	8	9	6	6
Total										
mill. kr.	28,6	35,0	22,9	39,7	46,5	47,0	41,8	67,4	65,5	70,2

[1]) Omfatter bl.a. UNICEF, UNIDO og FN.

FAO har gennem 1970'erne været den største danske samarbejdspartner på multi-bi området og modtog også i 1980 og 1981 over halvdelen af den danske multi-bi bistand. Multi-bi samarbejdet med ILO tog et betydeligt opsving fra midten af 1970'erne og har i de seneste år ligget på omkring en fjerdedel af den samlede danske multi-bi bistand. Derimod har multi-bi samarbejdet med WHO været faldende i de senere år og multi-bi bistanden gennem UNESCO er næsten ophørt.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet fordele og ulemper ved multi-bi samarbejdet. Blandt fordelene ved multi-bi samarbejdet kan nævnes:

- mulighed for at udnytte særorganisationernes ekspertise og yde støtte til områder Danmark ellers ikke havde mulighed for at gå ind i,
- mulighed for at yde bistand til lande, som ikke modtager dansk bilateral projektbistand henset til bestræbelserne på at koncentrere denne om et begrænset antal lande,
- mulighed for at støtte særorganisationer, der ikke kvalificerer til et generelt dansk bidrag af bistandsmidlerne og dermed tilgodese ønsker i Danmark om støtte til specifikke fagområder,
- bedre kendskab til særorganisationernes generelle politik og mulighed for øget indflydelse på disses arbejde. Dette er af værdi ved vurderingen af FN-systemets udviklingsbistand som helhed.

Blandt ulemperne skal anføres:

- multi-bi samarbejdet er i modstrid med det generelle ønske om at styrke UNDP's koordinerende rolle, idet

dette samarbejde tværtimod styrker FN's særorganisationer over for UNDP,

- det har vist sig vanskeligt at sikre multi-bi bistandens indpasning i FN-systemets generelle indsats i de enkelte modtagerlande og sikre, at de enkelte projekter er tilstrækkeligt højt prioriterede af disse,
- samarbejdet fungerer administrativt tungt, hvilket bl.a. må ses i lyset af, at de generelt skærpede krav til kvaliteten af dansk finansierede bistandsaktiviteter også har medført en mere detaljeret dansk behandling af de enkelte multi-bi aktiviteter. Forsøg på i højere grad at koncentrere bistanden om programmer i stedet for enkeltprojekter af meget varierende størrelse og indhold, synes dog at indicere, at der kan opnås nogen administrativ lettelse.

På trods af betænkelighederne ved multi-bi samarbejdet i lyset af den generelle danske bistandspolitik med hensyn til koordination inden for FN-systemet og modtagerlandenes prioritering finder udvalget, at flere af de nævnte fordele taler for en videreførelse af multi-bi bistanden som bistandsform. Udvalget finder, at multi-bi samarbejdet først og fremmest bør komme på tale i de tilfælde, hvor der er et dansk ønske om at yde støtte til geografiske eller faglige områder Danmark ikke selv har mulighed for at gå ind i.

Udvalget finder, at den danske administrative indsats i multi-bi samarbejdet bør begrænses og anbefaler med henblik herpå, at den igangværende koncentration af multi-bi samarbejdet på såvel organisationer som på programområder forstærkes.

Verdensbankgruppen

Verdensbankgruppen består af tre institutioner, IBRD (Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling), IDA (Den internationale Udviklingssammenslutning) og IFC (Den internationale Finansieringsinstitution).

Verdensbankgruppen har siden 1973 i sin udlånspolitik generelt lagt betydelig vægt på, at en stigende del af udlånsmidlerne går til de fattige udviklingslande og befolkningsgrupper. I de seneste år er omkring 30% af de samlede udlån gået til projekter i landbrugssektoren, der før 1973 fik en langt mindre andel. Det drejer sig i stort omfang om integrerede projekter, der foruden støtte til landbrug omfatter støtte til f.eks. sundhedsvæsen og uddannelse i landdistrikterne.

Også i industrisektoren søger Verdensbankgruppen at gå ind i flere projekter, der forbedrer forholdene for de fattige befolkningsgrupper. Det sker f.eks. ved at give flere lån til den arbejdsintensive småindustri, som forbedrer beskæftigelsesmulighederne for de fattige i de stærkt voksende byområder.

Danmark har sammen med de andre nordiske lande støttet denne politik. Desuden har de nordiske lande støttet Verdensbankens ønske om at anvende 5–10% af udlånsmidlerne til gennemførelse af strukturtilpasningsprogrammer i de udviklingslande, der har særlig store betalingsbalanceunderskud på grund af den verdensøkonomiske krise.

Verdensbankgruppen har også øget sin indsats inden for energisektoren, hvor den primært vil virke som igangsætter og bane vejen for private kommercielle investeringer, der nok fortsat vil være dominerende i denne sektor. Da de kraftigt stigende oliepriser har skabt yderligere økonomiske problemer for de olieimporterende udviklingslande, har Verdensbankgruppen i 1980 udarbejdet forslag om en fordobling af sine udlån til energisektoren over de næste fem år. Dette ville kræve yderligere bidrag fra industrilandene og OPEC-landene og vil eventuelt nødvendiggøre, at der oprettes en særlig energiinstitution under Verdensbanken. Fra nordisk side støtter man dette forslag, som imidlertid er stillet i bero især på grund af amerikansk modstand.

IBRD's udlånsvirksomhed er baseret på bankens låneoptagelse på de internationale kapitalmarkeder mod sikkerhed i bankens aktiekapital og reserver. Banken gav i 1980/81 tilsagn om lån for i alt 8,8 mia. dollars. Udbetalingerne på tilsagnene udgjorde 5,1 mia. dollars. Stemmeandelen i IBRD er baseret på det enkelte lands andel af aktiekapitalen. USA har en stemmeanndel på 21% efterfulgt af Storbritannien med 7,4% samt Japan, Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland med hver 5%. Danmarks stemmeandel er 0,76%.

Verdensbankens virksomhed omfatter også faglig bistand, og banken har et nært samarbejde med andre internationale organisationer om bistandsprojekter i u-landene.

Danmark har i 1981 udvidet sin andel i Verdensbankens aktiekapital med 94% som led i den generelle aktiekapitaludvidelse, hvorefter Danmarks aktiepost udgør 4,3 mia. kr. svarende til 0,76% af bankens samlede kapital. Danmark danner i bankens bestyrelse sammen med de øvrige nordiske lande en valggruppe, som udpeger en fælles eksekutivdirektør fra et af de nordiske lande efter tur.

Den internationale Udviklingssammenslutning, IDA, yder kreditter på yderst gunstige vilkår til de fattigste af sammenslutningens medlemslande; for tiden lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 730 dollars. Bortset fra et gebyr på 0,75% er kreditterne rentefri og har en løbetid på 50 år med en afdragsfri periode på 10 år. IDA's udlånsvirksomhed er baseret på gavebidrag, der hovedsagelig kommer fra industrilandene, og på overskud fra IBRD's aktiviteter. Stemmeandelen er baseret på det enkelte lands bidragsandel. Den største bidragyder er USA med en andel på 31,28% efterfulgt af Japan og Forbundsrepublikken Tyskland med hver 11,31% samt Storbritannien med 11%. Danmarks bidragsandel er 1,20%.

IDA gav i 1980/81 tilsagn om kreditter for i alt 3,5 mia. dollars, hvoraf 84% blev givet til lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 410 dollars. De vigtigste sektorer var i 1981 landbrug med knap 40% af midlerne, industri med 12% og undervisning, telekommunikation og transport med hver omkring 10%.

Den internationale Finansieringsinstitution, IFC, er den mindste institution i Verdensbankgruppen. Den deltager på grundlag af sin aktiekapital og lån fra Verdensbanken i fortrinsvis private investeringer i u-landene. Støtten har form af dels lån dels aktiekøb i forbindelse med oprettelse af nye udviklingsfremmende virksomheder. IFC har i de seneste år foretaget en kraftig udvidelse af sine aktiviteter og har i højere grad rettet bestræbelserne mod en forøgelse af bistanden til de fattige lande bl.a. i Afrika. Det blev i 1981 besluttet at udvide Danmarks aktiekapital i IFC som led i institutionens generelle aktiekapitaludvidelse, og den danske aktiekapitalandel udgør herefter 0,64%.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har med tilfredshed konstateret den hidtidige udvikling især i IDA i retning af, at en stigende del af udlånsmidlerne går til de fattige udviklingslande og befolkningsgrupper og anbefaler, at man fra dansk side arbejder for en videreførelse af denne bistandspolitiske linie.

Udvalget ser med betænkelighed på perspektiverne for udviklingen i det multilaterale bistandssamarbejde, herunder i IDA som følge af især den amerikanske holdning, og udvalget anbefaler, at Danmark arbejder for stigende kapitaltilførsler til IDA.

Udvalget har med beklagelse konstateret, at oprettelsen af en energifacilitet under Verdensbanken nu må betragtes som udelukket inden for en overskuelig fremtid på grund af især manglende amerikansk støtte.

De regionale banker og fonde

De regionale udviklingsbanker og de dertil knyttede fonde bidrager med lån til udviklingsprojekter og faglig bistand til den økonomiske og sociale udvikling i de respektive regioners u-lande. Bankernes udlånsmidler skaffes ved at optage lån på de internationale kapitalmarkeder mod sikkerhed i aktiekapital og reserver. Fondenes udlånsvirksomhed er derimod baseret på gavebidrag, der hovedsagelig ydes af industrilandene. Udlånsvilkårene svarer stort set til henholdsvis Verdensbankens og IDA's betingelser. Bankerne administrerer desuden i en række tilfælde midler, der er stillet til rådighed af andre internationale organisationer.

I de regionale udviklingsbanker og -fonde har der ligesom i Verdensbankgruppen været en stærk stigning i antallet af projekter, der sigter på at imødekomme befolkningens elementære behov. De regionale udviklingsbanker giver dog i større udstrækning end Verdensbankgruppen støtte til de traditionelle investeringer i transportsektoren, til kraftværker og lignende.

Danmark har været medlem af Den *asiatiske* Udviklingsbank, siden den blev oprettet i 1966. Bankens største aktionærer er Japan med en aktiekapitalandel på 16,97%, USA med 13,41%, Indien med 7,89% og Australien med 7,22%. Danmarks andel af bankens aktiekapital er 250 mill. kr., hvilket svarer til 0,44%. Endvidere har Danmark i perioden 1969–80 ydet 5 bidrag til bankens særlige fond for faglig bistand på 12,5 mill. kr. Disse bidrag har i forskellig grad været bundet til danske tjenesteydelser; således var

det seneste bidrag i 1980 afbundet i forhold til udviklingslandene i regionen. Af bankens udlån gik omkring halvdelen i 1980 til industri- og energiprojekter. Banken gav i 1980 tilsagn om lån på i alt 958,5 mill. dollars.

Danmark blev medlem af Den asiatiske Udviklingsfond, da den blev oprettet i 1974, og har anvist bidrag på i alt 129 mill. kr. Danmarks andel af den seneste kapitaltilførsel er 0,82%. Japan bidrager med 44%, USA med 19,67%, Forbundsrepublikken Tyskland med 7,26% og Canada med 6,57%.

Fonden gav i 1980 udlånstilsagn på i alt 477 mill. dollars. Af fondens udlån gik i 1980 57% til projekter inden for landbrugssektoren.

Som den eneste af de større regionale udviklingsbanker har Den *afrikanske* Udviklingsbank hidtil begrænset sin medlemskreds til lande i den region, banken virker i. I 1979 blev det imidlertid besluttet at udvide banken med 21 ikke-regionale lande, heriblandt Danmark. Udvidelsen vil indebære, at bankens aktiekapital udvides fra 1 mia. dollars til 6,3 mia. dollars. En tredjedel tegnes af landene uden for regionen. Danmarks andel bliver 2,96% eller 340 mill. kr., hvoraf 25% skal indbetales over fem år, mens resten henstår som garantikapital. Udvidelsen forventes at træde i kraft fra begyndelsen af 1983.

Danmark blev medlem af Den afrikanske Udviklingsfond i 1973 og har ydet bidrag på i alt 296 mill. kr. Den danske andel af fondens kapital er 3,5%. De største bidragydere til fonden er Japan med 15,2%, USA med 13,5%, Canada med 11,5% og Forbundsrepublikken Tyskland med 9,5%.

Fonden har i 1980 givet udlånstilsagn på i alt 273 mill. dollars. Udlånene i 1980 er især gået til landbrugs- og transportsektoren samt den offentlige sektor. Danmark har til Den afrikanske Udviklingsbank og -fond siden 1978 ydet 11,5 mill. kr. i bundne bidrag, der anvendes til finansiering af forundersøgelser og projektforberedelser udført af danske virksomheder.

Danmark har været medlem af Den *interamerikanske* Udviklingsbank siden 1976 og har hidtil haft en aktiepost på 34,5 mill. kr.

I forbindelse med bankens femte kapitaltilførsel har Danmark tegnet en yderligere aktiepost på 76 mill. kr., hvoraf 7,5% skal indbetales, mens resten henstår som garantikapital. Danmarks andel af bankens kapital udgør efter den seneste kapitaltilførsel 0,09%. USA er den største bidragyder med en kapitalandel på 34,51%, mens Canadas andel udgør 4,56% og de øvrige ikke-regionale lande tilsammen har 5,70%. Danmark yder endvidere et bidrag til fonden for særlig virksomhed på 45 mill. kr. Banken og fonden gav i 1980 udlånstilsagn for i alt 2,31 mia. dollars. Bruttonationalproduktet pr. indbygger i Central- og Sydamerika under ét er på ca. 1000 dollars. I en lang række af de latinamerikanske udviklingslande findes store, meget fattige befolkningsgrupper og det er blevet besluttet, at 50% af samtlige udlån skal være direkte til gavn for den fattigste del af befolkningen.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at Danmark fortsat bør indtage en positiv holdning til de regionale banker og fonde i det omfang deres indsatser er i overensstemmelse med danske bistandspolitiske målsætninger. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at de regionale banker og fonde har et indgående kendskab til behovet i udviklingslandene i deres region, samt at udviklingslandene har en større stemmeandel end i f.eks. Verdensbanken, hvilket også har foranlediget Brandt-kommissionen til at foreslå, at en øget andel af den multilaterale bistand kanaliseres gennem de regionale banker. Udvalget finder samtidig, at Danmark bør virke for en mere rimelig byrdefordeling gennem øgede bidrag fra andre giverlande.

IFAD

Den internationale Fond for Landbrugsudvikling, IFAD, der blev oprettet på anbefaling fra Verdensfødevarekonferencen i 1974, påbegyndte sin virksomhed i 1978 med særligt henblik på at fremme landbrugsudviklingen og især fødevareproduktionen i udviklingslandene.

Fonden er sammensat af tre medlemskategorier – OECD-landene, OPEC-landene samt de ikke-olieeksporterende udviklingslande – som er sikret en ligelig indflydelse i fondens styrende organer.

Når Danmark fra starten har indtaget en positiv holdning til IFAD's virksomhed til trods for den generelle uvilje mod oprettelse af nye særfonde i FN-systemet, skyldes det såvel IFAD's særlige sigte som det forhold, at der med den ovenfor nævnte opdeling af de bi-

dragydende lande i to grupper er skabt grundlag for tilvejebringelse af yderligere midler. Af fondens startkapital for perioden 1978-80 på godt 1. mia. dollars ydede OPEC-landene således ca. 43 %, mens OECD-landene bidrog med ca. 57 %. For treårsperioden 1981-83 er der opnået enighed om bidrag fra OECD-landene og OPEC-landene på henholdsvis 620 mill. dollars og 450 mill. dollars svarende til nogenlunde samme fordeling af bidragene mellem de to kategorier af bidragydere som i fondens første treårsperiode.

Danmark bidrog i den første treårsperiode med ca. 45 mill. kr. og har for indeværende periode forpligtet sig til et bidrag på 60 mill. kr.

Udvalgets konklusioner

Der er i udvalget enighed om at anbefale, at Danmark fortsat bør indtage en positiv holdning til IFAD, bl.a. fordi fonden har kunnet tiltrække yderligere midler fra OPEC-landene. I den forbindelse lægger udvalget også vægt på, at fonden ikke selv står for den udøvende virksomhed men anvender allerede eksisterende udviklingsorganisationer.

EF-bistanden

Rom-traktatens bestemmelser om relationer til udviklingslandene er koncentreret om forholdet til de oprindelige medlemslandes kolonier samt oversøiske lande og territorier.

De oprindelige medlemslandes relationer til og interesse i udviklingen af de tidligere kolonier samt oversøiske lande og territorier har uden tvivl været et grundlæggende motiv i den proces, der har ført til EF's udviklingsbistand, som den er udformet i dag. Fra en beskeden start kun omfattende udviklingslande med historisk tilknytning til de oprindelige medlemslande, udviklede EF's bistandssamarbejde med udviklingslandene sig over den 1. og 2. Yaoundé-konvention til den 1. og 2. Lomékonvention. Sideløbende hermed udformedes andre hovedelementer i bistandspolitikken gennem etablering af samarbejdet med ikke-associerede udviklingslande, Middelhavslande samt et selvstændigt fødevarebistandsprogram.

I Danmarks og Storbritanniens tiltrædelsestraktat accepteredes – på samme måde som på en række andre områder – EF's daværende bistandssamarbejde. I en tiltrædelsesprotokol blev det endvidere fastlagt, at samarbejdet kunne udvides med udviklingslande med særlig tilknytning til Storbritannien. Det blev fra dansk side ved tilslutningen til EF klart erkendt, at Fællesskabets udviklingsbistand ville vokse.

Omfanget og karakteren af EF's bistandsindsats har til ethvert tidspunkt reflekteret medlemslandenes opfattelse af behovet for samt vurdering af muligheder for ydelse af bistand. Fællesskabets samlede udviklingsbistand er vokset betydeligt siden dets dannelse i takt med gennemførelsen af trufne politiske beslutninger. Denne bistandsindsats udføres ikke mindst i en række lande, med hvilke Danmark ikke på anden vis har et bistandssamarbejde, eller hvor den danske indsats er beskeden.

EF's udviklingsbistand omfatter såvel finansiel som faglig og humanitær bistand. Hovedvægten er lagt på AVS-landene, d.v.s. de 61 lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, der har tiltrådt Lomé-konventionen. Herudover ydes bistand til udviklingslande i Middelhavsområdet og til de såkaldt ikke-associerede udviklingslande samt til bistandsarbejde udført af ikke-statslige organisationer (i alle udviklingslande).

Endelig har EF et fødevarebistandsprogram og et nødhjælpsprogram; også de to sidstnævnte bistandsprogrammer står principielt til rådighed for alle udviklingslande.

Kvaliteten af EF's projektbistand adskiller sig næppe væsentligt fra, hvad der gælder for de fleste andre bistandsorganisationer. Der er dog tale om en ret kostbar form for bistand, idet projekterne i mange tilfælde gør brug af en avanceret teknologi og af eksperter, som er betydeligt dyrere end især bilaterale danske men også FN-eksperter.

Nedenfor følger en beskrivelse af de væsentligste elementer i EF's aktuelle udviklingsbistand, dog henvises for fødevareprogrammets vedkommende til kapitel 11 om fødevarebistand.

Bistanden til AVS-landene

Fællesskabets forhold til AVS-landene (lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet) er fastlagt i den 2. Lomékonvention, hvis gyldighed strækker sig frem til februar 1986.

I konventionen er samlet en vifte af virkemidler, som tilsigter fremme af AVS-landenes økonomiske og sociale udvikling. Tilsvarende aftalesæt findes ikke mellem andre giver- og modtagerlande. Konventionen omfatter f.eks.

præferentielle bestemmelser om handelssamarbejde, der indebærer toldfrihed for ca. 99 % af AVS-landenes eksport til EF, bestemmelser om fagligt og finansielt samarbejde, bestemmelser om stabilisering af AVS-landenes eksportindtægter fra visse råvarer (STABEX) og endelig særlige bestemmelser om AVS-landenes mineprodukter (SYSMIN) med et tilsvarende sigte som STABEX. Der er således ikke alene tale om udviklingsbistand i traditionel forstand, men om et forsøg på at bedre de implicerede udviklingslandes situation gennem samtidig anvendelse af en række økonomiske virkemidler.

Midlerne til finansiering af samarbejdet med AVS-landene kommer for så vidt angår 2. Lomé-konvention fra den 5. europæiske udviklingsfond (5. EDF) samt fra Den europæiske Investeringsbank. Midlerne til 5. EDF betales direkte af medlemsstaterne uden om Fællesskabets budget, mens midlerne fra Den europæiske Investeringsbank stammer fra bankens egne ressourcer (d.v.s. lån fra det almindelige kapitalmarked). Danmarks andel af udgifterne i forbindelse med 5. EDF er fastsat til 2,5 %.

Den samlede bistand under 2. Lomé-konvention er på i alt 5,3 mia. regningsenheder (ca. 41,4 mia. kr.). Midlernes fordeling fremgår af tabel 7.

Tabel 7.
Fordelingen af midlerne under den 2. Lomé-konvention.

	MERE[1])
Gavebistand	2.986
Lån på særlige vilkår[2])	518
Risikovillig kapital	284
STABEX	557
Mineprodukter (SYSMIN)	282
EDF i alt	4.627
EIB: normale lån[3])	685
Konventionen i alt	5.312

[1]) 1 MERE = 7,82 mill. kr.

[2]) De særlige vilkår er: 40 års løbetid, 10 års afdragsfri periode og 1 % rente (0,75 % rente, når lån ydes til de mindst udviklede udviklingslande).

[3]) Disse ydes på normale markedsvilkår og finansieres af bankens egne ressourcer, dog i princippet med et rentesubsidie på 3 %, som finansieres via gavebistanden.

Midlerne i forbindelse med 2. Lomé-konvention vil blive allokeret til bestemte projekter inden konventionens udløb. Anvendelsen af midlerne vil imidlertid strække sig over en samlet periode på 7-9 år. Det bemærkes i denne forbindelse, at der stadig resterer midler i 4. EDF (1. Lomé-konvention), således at det aktuelle bistandsmæssige samarbejde med AVS-landene finansieres via to fonde, som baserer sig på henholdsvis 1. og 2. Lomé-konvention. Ved udgangen af 1981 var godt 90 % af midlerne i 4. EDF og 10 % af 5. EDF's midler allokeret.

For hvert enkelt AVS-land blev efter konventionens vedtagelse opstillet et vejledende program for det faglige og finansielle samarbejde i konventionsperioden. Programmet er vedtaget i fællig af Fællesskabet og det implicerede AVS-land på forslag fra sidstnævnte. I det vejledende program, som i øvrigt i konventionsperioden kan justeres efter anmodning fra AVS-landet, fastlægges retningslinier og anvendelsesområde for det finansielle og faglige samarbejde. Det angives, hvilke målsætninger og prioriteringer AVS-landet er gået ud fra, samt den procentvise andel af den samlede EF-bistand, der skal gå til specifikke sektorer (f.eks. landbrug, infrastruktur, sundhed). Programmet angiver i øvrigt i det omfang det er muligt, hvilke specifikke projekter der kan bidrage til at opnå de opstillede mål. Det angives samtidig, hvilket rammebeløb der forudsættes anvendt i det pågældende AVS-land.

Udover de enkelte landeprogrammer er der under Lomé-konventionen afsat midler til regionalt samarbejde samt til tværgående aktiviteter, som ikke på forhånd kan allokeres på lande (f.eks. STABEX).

Den generelle forvaltning af bestemmelserne i Lomé-konventionen finder sted i en række organer nedsat i medfør af konventionen. AVS-landene samt i øvrigt EF's medlemslande er repræsenteret i disse organer, som løbende træffer beslutning om samarbejdets mere overordnede form og indhold.

Godkendelsen af konkrete projekter til udførelse i AVS-landene træffes af Fællesskabets institutioner (Kommissionen og Den europæiske Investeringsbank) og medlemslandene i fællesskab. Planlægningen og udførelsen af projekter sker i nært samarbejde mellem de pågældende AVS-lande og Fællesskabets institutioner.

Bistanden til udviklingslande i Middelhavsområdet

Fællesskabet indledte allerede kort efter sin dannelse aftalemæssige forbindelser med visse lande i Middelhavsområdet.

Forbindelserne var fra starten udenrigspolitisk og kommercielt orienteret, men udviklingspolitiske hensyn har fået større betydning i den forløbne periode. Forbindelserne er blevet udvidet til at omfatte næsten alle lande i området. Landene tilhører alle gruppen af mellemindkomstlande, og de fleste har et BNP pr. indbygger på over 1000 $.

Forbindelserne, der nu har forskellige kontraktuelle former, er for hovedpartens vedkommende udmøntet i samarbejdsaftaler suppleret med 5-årige finansprotokoller, som fastlægger omfanget og arten af Fællesskabets bistand.

Danmark medvirker ved bistandssamarbejdet i forbindelse med de i tabel 8 anførte finansprotokoller.

Tabel 8. EF-bistanden til udviklingslande i Middelhavsområdet under igangværende 5-årige finansprotokoller.

Mill. ERE	Gaver	Lån på særlige vilkår	Lån fra EIB	Ialt
Tyrkiet[1])	–	220	90	310
Algeriet	25	19	70	114
Marokko	16	58	56	130
Tunesien	15	39	41	95
Egypten	63	14	93	170
Jordan	18	4	18	40
Libanon	8	2	20	30
Syrien	19	7	34	60
Ialt	164	363	422	949
Bistandens fordeling i %	17,3	38,2	44,5	100

[1]) På grund af Tyrkiets vanskelige økonomiske situation har Fællesskabet i 1980 ydet Tyrkiet særbistand for 75 mill. ERE. Bistandssamarbejdet med Tyrkiet er p.t. suspenderet grundet de politiske forhold i landet.

Finansprotokollerne med de enkelte lande er opbygget efter samme skabelon. Ydelserne tager form af gaver, lån på særlige vilkår samt lån på markedsvilkår fra Den europæiske Investeringsbank. Sidstnævnte lån kan i et vist omfang rentesubsidieres via gaveydelserne.

Finansprotokollerne er nu under udløb, og nye finansprotokoller til afløsning heraf er under forhandling med modtagerlandene i overensstemmelse med det i aftalerne forudsete. De aktuelle protokoller har kun med en vis træghed, begrundet i praktiske vanskeligheder, kunnet iværksættes, og det er først i løbet af de seneste år, at afløbene har taget fart. Det forventes imidlertid, at midlerne vil være fuldt anvendt inden 1985. De hidtil anvendte midler er væsentligst gået til projekter vedrørende infrastruktur, erhvervsmæssig uddannelse og landbrug.

Projektforslag udformes i samråd mellem vedkommende modtagerland og Kommissionen efter anmodning fra førstnævnte. Projektforslagene skal forelægges EF-medlemslandene til godkendelse, før de kan iværksættes.

Bistanden til ikke-associerede udviklingslande

Fællesskabet indledte bistandssamarbejdet med de ikke-associerede udviklingslande i 1976.

Bistanden skal ifølge den nugældende forordning gå til de fattige udviklingslande og til de fattige befolkningsgrupper i disse lande. Bistanden skal i første række tage sigte på udviklingen i landdistrikterne med særlig vægt på forbedring af fødevareforsyningerne. En del af midlerne skal anvendes til regionale projekter, hvorved projekter uden for landbrugssektoren kan komme i betragtning. En begrænset del af bistanden afsættes hvert år til ekstraordinære foranstaltninger, især genopbygningsprojekter efter katastrofer. Såfremt det hertil hensatte be-

løb ikke fuldt ud anvendes i det pågældende regnskabsår, overføres resterende midler til det almindelige bistandsarbejde i de ikke-associerede udviklingslande.

Fællesskabets bistand til ikke-associerede udviklingslande ydes som gavebistand. De projekter, der kan modtage støtte er enten rene EF-projekter eller projekter, som finansieres og udføres af de enkelte medlemslande eller af internationale udviklingsorganisationer, og hvortil EF yder tilskud. Sidstnævnte mulighed – samfinansiering – har hidtil ikke været udnyttet af Danmark.

Bistanden til de ikke-associerede udviklingslande ydes i medfør af årlige beslutninger via Fællesskabets almindelige budget. Den hidtidige bistand til disse lande fremgår af tabel 9.

Tabel 9.
EF-bistanden til de ikke-associerede udviklingslande i perioden 1976-82.

År	Mill. RE/ERE	Svarer til mill. kr.
1976	Ingen udbetalinger	–
1977	6,1	45,8
1978	11,4	80,0
1979	24,1	173,8
1980	39,4	308,5
1981	71,1	554,6
1982 (Budget-forslag)	120,0	938,4

De fire programmer for årene 1976 til 1979 har omfattet i alt 102 projekter dækkende 21 forskellige lande og 13 modtagerorganisationer. I alt figurerer 50 samfinansierede projekter, hvortil er medgået ca. 47 % af den samlede bistand. Heraf er en trediedel af midlerne gået til projekter, som udføres i samarbejde med medlemslandene, mens resten er ydet til projekter, der udføres af internationale udviklingsorganisationer. De vigtigste af disse er Den asiatiske Udviklingsbank, Verdensbanken, Den interamerikanske Udviklingsbank og Den rådgivende gruppe for international Landbrugsforskning (CGIAR). Bistanden til de ikke-associerede lande er især gået til integreret udvikling i landdistrikter, lagerinfrastruktur, kunstvanding og vandforsyning samt landbrugsforskning.

Bistanden er fortrinsvis gået til lande i Asien (over 70 %). Lande i Latinamerika modtager ca. 20 % og Afrika resten. Af de over 70 %, der hvert år går til Asien, har Indien modtaget den største part – siden 1977 ca. halvdelen af den samlede bistand.

Kommissionen udarbejder på grundlag af det fra modtagerlandet eller den internationale bistandsorganisation modtagne oplæg et finansieringsforslag, som forelægges medlemslandene til godkendelse. Beløbsmæssigt har der hidtil fortrinsvis været tale om mindre projekter.

Bistand til det arbejde, der udføres af ikke-statslige organisationer

Fællesskabet har siden 1976 ydet finansiel støtte til ikke-statslige organisationers konkrete bistandsarbejde i en lang række udviklingslande. Der ydes støtte til organisationer med hjemsted i EF-landene og via disse til ikke-statslige organisationer med oprindelse i udviklingslandene. Der er i perioden 1976-81 ydet støtte på i alt 57 mill. ERE, hvilket sammen med organisationernes eget bidrag har genereret udviklingsaktiviteter på ca. 110 mill. ERE (svarer til ca. 850 mill. kr.).

Danske organisationer har hidtil kun i meget beskedent omfang udnyttet mulighederne for via EF at opnå støtte til deres bistandsaktiviteter i udviklingslandene. Dette kan bl.a. skyldes, at EF stiller krav om, at de private organisationer selv skal afholde 15 % af udgifterne og yderligere tilvejebringe 35 % fra anden side.

Den finansielle støtte er hovedsagelig ydet til projekter i udviklingslande i Afrika (51 %) og Asien (26 %). Mere end to tredjedele af midlerne er gået til projekter inden for landbrugs-, sundheds- og uddannelsesområdet. Projekterne udføres for langt den overvejende dels vedkommende i de mindst udviklede lande.

Fællesskabet anvender i øvrigt ikke-statslige organisationer som udførende organer i en række andre forhold, f.eks. i forbindelse med ydelse af fødevarehjælp og nødhjælp.

Fællesskabet har endvidere mulighed for at bidrage til finansieringen af oplysningskampagner i medlemslandene om udviklingslandene. Sådanne oplysningskampagner tager form af samfinansieringsprojekter, hvor EF kan bidrage med op til 50 % af udgifterne. I perioden 1979-81 er støttet 51 projekter med i alt 1 mill. ERE. Blandt de støttede projekter har været fire danske på tilsammen 48.000 ERE.

Bistand i katastrofesituationer

Fællesskabet yder nødhjælp til udviklingslandene gennem 3 forskellige kanaler.

Den nuværende Lomé-konvention forudser mulighed for nødhjælp til AVS-landene på op til 200 mill. ERE i konventionens 5-årige løbeperiode. Andre udviklingslande kan modtage nodhjælp fra en særlig konto på Fællesskabets almindelige budget. Endelig kan alle udviklingslande modtage nødhjælp i form af fødevarer. Denne nødhjælp finansieres over Fællesskabets budget fra reserverne tilknyttet fødevarebistanden.

Fællesskabets samlede udgifter til nødhjælp varierer efter sagens natur ganske betydeligt fra år til år. Af særlige udgiftskrævende opgaver i de seneste år kan nævnes Kampuchea, bådflygtninge fra Vietnam og afghanske flygtninge.

Udvalgets konklusioner

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at man skal undgå en forøgelse af den del af Danmarks bistand, som ydes gennem EF's bistandsstruktur og i EF arbejde for, at bistanden generelt ikke udbygges for derigennem at sikre, at en fortsat voksende EF-bistand ikke underminerer det øvrige internationale bistandssystem.

Dette flertal mener derfor, at Danmark i forbindelse med de kommende forhandlinger om fornyelse af Lomékonventionen bør arbejde for, at bistanden til AVS-landene begrænses i realværdi. Med samme begrundelse finder flertallet, at Danmark bør arbejde for, at EF-bistanden til de ikke-associerede lande begrænses.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder, at Danmark i forbindelse med de kommende bistandsforhandlinger om fornyelse af Lomé-konventionen bør arbejde for, at bistanden til AVS-landene ikke mindskes i realværdi, og at der over den nye konventionsperiode gives mulighed for dels at inddrage flere udviklingslande under det kontraktuelt fastsatte og med AVS-landene forhandlede samarbejde, dels at forbedre de under konventionen særlige mekanismer til fordel for udviklingslandene (f.eks. STABEX).

Mindretallet finder endvidere, at Danmark fortsat bør arbejde for, at bistanden til ikke-associerede udviklingslande forøges således, at der med tiden opstår en mere rimelig balance mellem denne landegruppe og AVS-landene.

Der er i øvrigt enighed i udvalget om, at Danmark bør arbejde for, at bistanden til de ikke-associerede lande så vidt muligt kanaliseres gennem regionale udviklingsbanker og -fonde, dels for at undgå opbygning af yderligere parallelle bistandsorganisationer, dels med henblik på at styrke disse organisationers arbejde.

Som tidligere anført anbefaler udvalget, at der gives Danida bedre mulighed for at følge den multilaterale bistands gennemførelse. Udvalget skal fremhæve, at denne anbefaling også gælder for EF-bistandens vedkommende, således at Danmark i højere grad end hidtil kan gøre sin indflydelse gældende i overensstemmelse med danske bistandsmålsætninger.

KAPITEL 11

Fødevarebistand

Omfanget af og behovet for fødevarebistand

Udviklingen i fødevareproduktionen har i adskillige udviklingslande – hovedsageligt afrikanske – ikke kunnet følge med befolkningstilvæksten. Disse lande har derfor stigende behov for import af fødevarer, som må dækkes gennem enten kommerciel import eller fødevarebistand.

Omfanget af den globale fødevarebistand, som hovedsagelig består af korn (og navnlig hvede) har været forholdsvis konstant i de seneste år – lidt over 9 mill. tons – uden at nå op på det niveau på 10 mill. tons årligt, som blev anbefalet af Verdensfødevarekonferencen i 1974.

Under Den internationale Fødevarehjælpskonvention (FAC) har de vigtigste giverlande garanteret et årligt minimum for den internationale fødevarebistand på for tiden 7,6 mill. tons korn. Herudover yder en række giverlande frivillige bidrag til Verdensfødevareprogrammet (WFP) og til Den internationale Fødevarenødhjælpsreserve (IEFR). Bidragsmålsætningen for WFP er på 1,2 mia. dollars for perioden 1983–84, hvoraf kornandelen forventes at udgøre ca. 800.000 tons pr. år. Målsætningen for IEFR er årlige leverancer af fødevarenødhjælp svarende til 500.000 tons korn.

Hovedparten af den samlede fødevarebistand har form af bilaterale ydelser, selv om der i de seneste år er sket en vis stigning i den multilaterale andel, som i 1980 udgjorde ca. 25%. Den samlede fødevarebistand udgjorde i 1980 ca. 10% af den samlede statslige bistand til udviklingslandene. Den udgør ca. 8% af den samlede danske udviklingsbistand.

Det er vanskeligt at vurdere det fremtidige globale behov for fødevarebistand, skønt der er enighed om, at det er stigende. Ifølge FAO's vurderinger, som også reflekteres i den nye internationale udviklingsstrategi, skulle behovet for fødevarebistand i 1985 udgøre 17 til 18,5 mill. tons korn, men der er dog ikke international enighed om disse skøn. Uanset enigheden om det stigende behov kan der næppe ventes nogen væsentlig stigning i den internationale fødevarebistand i de kommende år.

Principielle betragtninger om fødevarebistand som bistandsform

Fødevarebistand betragtes generelt som en meget kompliceret form for udviklingsbistand.

De betænkeligheder, som er blevet fremført om denne bistandsform, kan især sammenfattes som følger:

- fødevarebistanden var oprindelig og er i et vist omfang stadig baseret på forhåndenværende fødevareoverskud i de udviklede lande,
- fødevarebistand var og er en i særlig grad bunden bistandsform,
- fødevarebistand kan have uønskede negative virkninger på den lokale fødevareproduktion i modtagerlandene,
- fødevarebistand stiller store krav til modtagerlandenes administration og infrastruktur,
- fødevarebistand kan bringe modtagerlandene i et vanskeligt afhængighedsforhold til giverlandene.

Om de enkelte punkter kan uddybende anføres følgende:

Den historiske begrundelse for fødevarebistanden var tilstedeværelsen af en *overskudsproduktion i de udviklede lande*, bl.a. som følge af udformningen af landbrugsstøtteordninger. Fødevarebistanden blev herved stærkt præget af den førte landbrugspolitik i de større producentlande og af svingningerne på det internationale marked for fødevare- og landbrugsprodukter. Dette gjaldt både med hensyn til bistandens omfang og dens sammensætning på

varetyper, som således ofte ikke var tilpasset de eksisterende fødevarebehov og forbrugsvaner i modtagerlandene.

I det omfang fødevarebistanden udgjorde en enkel måde, hvorpå produktionsoverskud kunne afskaffes, var giverlandenes indseende i og interesse for, hvorledes fødevareleverancerne fandt sted, ofte ganske begrænset. Hovedparten af fødevarerne leveredes således i form af bilaterale »bulkleverancer«, som enten solgtes eller uddeltes gratis på de lokale fødevaremarkeder.

Dette billede har på flere måder ændret sig noget gennem de senere år. En vis del af fødevarebistanden er blevet mindre direkte afhængig af de forhåndenværende fødevareoverskud i de udviklede lande. Der gives således i stigende grad flerårige tilsagn for så vidt angår omfanget af de internationale fødevarehjælpsydelser, ligesom man gennem Den internationale Fødevarehjælpskonvention (FAC) søger at fastlægge en vis minimumsforpligtelse for den samlede årlige fødevarebistand. Endvidere kendes nu flere eksempler på, at de produkter, der leveres under fødevarebistanden er fremstillet specielt til dette formål, d.v.s. under hensyntagen til de lokale forbrugsmønstre. Endelig er der en tendens til, at giverlandene er mere opmærksomme på, hvorledes fødevarebistanden anvendes i modtagerlandene.

Uanset sådanne modificerende træk er det imidlertid fortsat således, at hovedparten af den samlede internationale fødevarebistand ydes bilateralt som bulkleverancer betinget af giverlandenes produktionsoverskud.

Udover de ovenfor beskrevne problemer med hensyn til fødevarebistandens omfang og indhold, er der blevet peget på, at denne form for bistand også ud fra en makroøkonomisk betragtning i giverlandet må anses for økonomisk urationel i det omfang de leverede varer produceres til priser, der ligger over de priser, der gælder på verdensmarkedet.

En ofte fremført indvending mod fødevarebistand er, at der er tale om en i dobbelt forstand *bunden bistand.* Der vil således typisk være tale om binding til såvel produkt som leverandør. Bindingen indebærer, at de tilbudte varer ikke nødvendigvis svarer til modtagerlandenes behov og spisevaner og således indebærer risiko for at dække lavt prioriterede behov i modtagerlandet. I tilfælde hvor der løbende tilføres varer, som medvirker til at ændre det lokale fødevareforbrug i retning af varer, der ikke kan produceres lokalt, kan fødevarebistanden få som konsekvens, at der på langt sigt opstår et mere permanent fødevareimportbehov. Er fødevarebistanden bunden til leverancer fra giverlandet, vil der endvidere ikke være mulighed for opkøb og leverancer fra leveringsdygtige udviklingslande, som derved går glip af et vigtigt incitament til øget fødevareproduktion.

Fødevarebistandens muligt *negative indvirkning på den lokale fødevareproduktion* i modtagerlandene er et andet væsentligt problem. Dette kan principielt vise sig på to måder. Dels kan en mere eller mindre permanent koncessionel tilførsel af fødevarer reducere den lokale regerings interesse for at gennemføre en fødevare- og landbrugspolitik, som på længere sigt kan resultere i en større lokal produktion og dermed større forsyningssikkerhed. Dels kan et øget udbud af billige eller gratis fødevarer føre til generelle prisfald på det lokale fødevaremarked, hvorved der risikeres en mindre forøgelse eller måske et direkte fald i den lokale fødevareproduktion. Generelt vil den eventuelle negative indvirkning på den lokale fødevareproduktion bero på, om den tilførte fødevarebistand medgår til et ekstraforbrug eller erstatter forbrug af lokalt fremstillede fødevarer. Navnlig i forbindelse med fødevarebistand til særligt udsatte befolkningsgrupper, vil der i almindelighed være tale om et vist ekstra forbrug.

Der er blandt eksperter forskellige opfattelser af, hvorvidt fødevarebistand behøver at have negative konsekvenser på modtagerlandenes fødevareproduktion. Der er imidlertid enighed om nødvendigheden af at træffe særlige foranstaltninger i forbindelse med fødevarebistandens tilrettelæggelse og gennemførelse.

Det fremholdes ofte, at fødevarebistand typisk udgør en marginal andel af modtagerlandenes samlede forbrug, hvorfor markedsvirkningerne turde være af begrænset karakter. Her bør det imidlertid erindres, at fødevareleverancerne ofte finder sted i områder, som i markedsøkonomisk henseende er relativt isolerede, og at fødevarebistanden ofte kan være betydelig set i relation til den markedsorienterede andel af den lokale produktion.

Mens der blandt eksperter er forskellige opfattelser af, hvorvidt fødevarebistand behøver at have negative virkninger på den lokale fødevareproduktion, synes der at herske enighed om, at forsvarlig anvendelse af en sådan bi-

stand på samme måde som anden udviklingsbistand stiller store krav til både giverlande, organisationer og modtagerlande med hensyn til *forvaltning og infrastruktur*. Især i de fattige udviklingslande vil der ofte være store mangler med hensyn til f.eks. transport- og oplagringsfaciliteter tillige med en svag administrativ kapacitet.

For udviklingslande, som gennem længere tid har været modtagere af en stor fødevarebistand, vil der kunne opstå en *afhængighed* af en sådan bistand, som det vil være vanskeligt at frigøre sig fra.

Over for denne række af kritiske punkter bør det fremholdes, at der navnlig gennem de senere år synes at være opstået et mindre kritisk eller i det mindste mere nuanceret syn på fødevarebistandens rolle i det internationale bistandssamarbejde. Dette synes dels at være begrundet i en erkendelse af, at der særlig i de fattige udviklingslande forekommer stadig voksende fødevareunderskud, som ikke kan dækkes ad kommercielle kanaler. Dels beror det på, at erfaringerne fra de multilaterale fødevarebistandsorganisationers virksomhed, og specielt Verdensfødevareprogrammets, peger i retning af, at en række af fødevarebistandens negative aspekter kan imødegås ved en omhyggelig tilrettelagt multilateral kanalisering af bistanden.

Det skal fremhæves, at de beskrevne negative sider ved fødevarebistand ikke på samme måde gælder anvendelsen af denne form for bistand i katastrofe- og nødhjælpssituationer. Der er blandt eksperter enighed om, at denne bistandsform rigtigt anvendt har sin klare berettigelse.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at det må tillægges afgørende betydning at bidrage til en forøgelse af landbrugsproduktionen i udviklingslandene, således at de på længere sigt kan dække deres fødevarebehov, og at en afvikling af fødevarebistanden derfor må være målet. Dette tilsiger, at Danmark bør arbejde for, at hovedvægten i bistanden på fødevareområdet i stigende grad lægges på bistand til forøgelse af udviklingslandenes egen fødevareproduktion.

Udvalget er generelt enig i de fremførte betænkeligheder ved fødevarebistand, men finder dog samtidig, at en omhyggeligt planlagt fødevarebistand i konkrete situationer kan spille en vigtig rolle til fremme af udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling.

Blandt de krav, som bør stilles ved udformningen af fødevarebistand skal udvalget især pege på følgende:

- at den ydes på en måde, der ikke er til skade for den lokale fødevareproduktion,
- at der skabes sikkerhed for, at den repræsenterer et relativt højt prioriteteret behov i modtagerlandet,
- at bistanden i videst muligt omfang får karakter af projektbistand ledsaget af faglig og anden bistand til afhjælpning af den lokale fødevare- og landbrugsproduktion,
- at bistanden må ydes under en form, der kan indpasses i modtagerlandenes udviklingsplaner.

På baggrund af ovenstående finder udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) at det bør tilstræbes, at fødevarebistandens andel af den samlede danske udviklingsbistand begrænses.

Et mindretal (Viggo Mollerup og Carl Thomsen) finder, at fødevarebistandens andel af den samlede danske udviklingsbistand må afhænge af udviklingslandenes behov for denne form for bistand. Uanset bestræbelserne for at øge fødevareproduktionen i udviklingslandene vil der i adskillige år fremover være et betydeligt behov for at yde fødevarebistand til fattige og særligt udsatte befolkningsgrupper.

Hertil kommer, at der ofte vil være en glidende overgang mellem de forskellige former for fødevarebistand, fra bistand i katastrofe- og nødhjælpssituationer til egentlig udviklingsbistand, og at fordelingen mellem disse former ikke kan fastlægges på forhånd. Mindretallet ønsker samtidig at fremhæve betydningen af, at den samlede fødevarebistand i videst muligt omfang udnyttes til udviklingsfremmende formål.

Udvalget skal understrege, at ovennævnte betragtninger gælder fødevarebistand ydet under normale omstændig-

heder. Fødevarebistand i katastrofe- og nødhjælpssituationer har efter udvalgets opfattelse sin klare berettigelse, når den administreres på en måde, der ikke skader modtagerlandets landbrugsproduktion. Udvalget skal dog samtidig fremhæve betydningen af, at sådanne situationer defineres snævert for at sikre, at der er tale om egentlige katastrofe- og nødhjælpssituationer.

Verdensfødevareprogrammet (WFP)

Verdensfødevareprogrammet, der oprettedes i 1961 som et fælles FN/FAO-program, er det vigtigste internationale organ til ydelse af fødevarebistand.

Det meste af programmets bistand gives til konkrete udviklingsprojekter, især landbrugsudviklingsprojekter efter princippet »food for work«, og bespisningsprogrammer for udsatte befolkningsgrupper. Herudover yder programmet fødevarebistand i katastrofe- og nødhjælpssituationer. Midlerne til denne sidste bistand stammer hovedsagelig fra Den internationale Fødevarenødhjælpsreserve (IEFR).

WFP har et styrelsesråd på 30 medlemmer, som udover at udgøre WFP's styrende organ har til opgave at fastlægge generelle retningslinier for den internationale fødevarebistand. De nordiske lande er normalt repræsenteret i styrelsesrådet med 2 medlemmer. Danmark har siden begyndelsen af 1982 været indvalgt i rådet for en 3-års periode.

Programmets budget er 2-årigt og tilvejebringes ved frivillige bidrag. Bidragsmålet, som fastsættes af FN's generalforsamling, er for 2-årsperioden 1981–82 på 1 mia. dollars og for perioden 1983–84 på 1,2 mia. dollars.

Danmark har gennem årene været og er fortsat blandt de største bidragydere til programmet, såvel absolut som pr. indbygger. Med bidrag på 120 mill. kr. i 1981 og 130 mill. kr. i 1982 placerer Danmark sig i denne 2-års bidragsperiode som sjettestørste bidragyder og næststørste bidragyder pr. indbygger efter Norge (når bortses fra EF's bidrag).

Danmarks nationale bidrag til WFP afholdes over landbrugsministeriets budget, men indgår i bevillingsrammen for den danske udviklingsbistand. Bidraget ydes i overensstemmelse med anbefaling fra FN med $^2/_3$ i form af landbrugsvarer og $^1/_3$ i kontantbidrag. De danske varebidrag består af specielt udviklede typer af kødkonserves og af smelteost.

Foruden de ordinære bidrag til WFP yder Danmark bidrag til Den internationale Fødevarenødhjælpsreserve, IEFR, som i hovedsagen administreres af Verdensfødevareprogrammet. Denne reserve har en separat målsætning på 500.000 tons korn årligt. Danmark yder for nærværende 10 mill. kr. årligt til nødhjælpsreserven.

Danmark har generelt fundet, at den danske fødevarebistand mest hensigtsmæssigt kunne kanaliseres gennem WFP. Danmark har i den forbindelse lagt vægt på, at især WFP i et vist omfang har formået at tage højde for en række af de problemer, fødevarehjælpen rejser. Således sikrer kravet om, at modtagerlandene selv skal finansiere en del af projektudgifterne, at de aktiviteter, der sættes i gang, har en rimelig høj prioritet i de pågældende lande. Endvidere indebærer anvendelsen af fødevarerne til »food for work«- og bespisningsprojekter for de fattige befolkningsgrupper, at der er tale om et vist ekstra forbrug, hvorved negative virkninger på den lokale fødevareproduktion reduceres. Endelig medfører WFP's multilaterale karakter, at uheldige virkninger af produktbindingen afbødes noget, idet der ofte vil være mulighed for at levere produkter, der passer til de lokale forhold.

WFP betragtes som et udviklingsprogam, der er i stand til at afbøde en række af de negative aspekter af fødevarebistanden. Alligevel fremgår det klart både af de løbende evalueringsrapporter fra programmet og af drøftelserne i programmets styrelsesråd, at fødevareprojektbistanden frembyder betydelige vanskeligheder. Således synes der at være tendens til, at produktiviteten i »food for work«-projekterne er lav, især fordi de beskæftigede modtager betaling i form af fødevarer i stedet for kontant betaling. For så vidt angår bespisningsprojekterne forekommer ofte eksempler på, at fordelingen af fødevarer er så ressourcekrævende, at de tilknyttede uddannelses- og sundhedsmæssige aktiviteter stilles i skyggen.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at WFP har de bedste muligheder for at mindske fødevarebistandens negative sider og anbefaler derfor, at den danske fødevarebistand i videst muligt omfang kanaliseres gennem denne organisation.

EF's fødevarebistand

Fællesskabets fødevarebistand var oprindeligt tæt knyttet til afhjælpningen af de problemer, der opstod i Fællesskabet som følge af overskud af landbrugsprodukter. I løbet af 1970'erne er dette aspekt af fødevarebistanden svækket, omend det i væsentligt omfang stadig eksisterer.

I kraft af medlemskabet af EF medvirker Danmark ved finansiering af Fællesskabets meget betydelige fødevarebistandsprogram. Fællesskabets fødevarebistand består hovedsagelig af bulkleverancer af fødevarer, men også af fødevareydelser i katastrofesituationer. Fællesskabet har ikke hidtil været direkte involveret i egentlig fødevareprojektbistand, men stiller krav til modtagerlandene om, at provenuet ved lokalt salg af fødevarebistanden anvendes til udviklingsprojekter, især inden for fødevare- og landbrugssektoren. Rådet af udviklingsministre har dog i efteråret 1980 besluttet, at Fællesskabet i stigende grad skal yde fødevareprojektbistand og i øvrigt stræbe imod, at fødevarebistanden integreres i modtagerlandenes udviklingsplaner for fødevare- og landbrugssektoren. Endvidere har rådet peget på, at EF's fødevarebistand ikke burde knyttes snævert til Fællesskabets landbrugspolitiske problemer.

Fødevarebistanden ydes alene i form af korn, smørolie, skummetmælkspulver samt – i meget beskedent omfang – sukker. Det har hidtil ikke været muligt at ændre produktvalget undtagen i ganske særlige nødhjælpssituationer.

I 1981 leveredes 927.000 tons korn, 150.000 tons skummetmælkspulver og 45.000 tons smørolie. Hertil kommer, at Fællesskabet i henhold til en med UNRWA afsluttet konvention leverer ca. 6.000 tons sukker til flygtninge i de mellemøstlige lande.

EF's fødevarebistand kan anslås at ville beløbe sig til 4,4 mia. kr. i 1981 og til ca. 3,4 mia. kr. i 1982. Danmarks tilregnede andel heraf udgør i de to år henholdsvis 77 og 68 mill. kr.

Medlemslandene udformer efter vanlige EF-procedurer årligt Fællesskabets politik for fødevarehjælp. Dette indebærer fastsættelse af målene for bistanden, forudsætningerne og begrænsningerne for bistandens ydelse samt reglerne for bistandens forvaltning. Beslutninger om konkrete bistandsydelser træffes i et forvaltningsorgan, hvor Kommissionen fremlægger sine forslag til medlemslandene.

Fødevarebistanden administreres herefter af Kommissionen og ydes enten direkte eller via internationale organisationer (FN-organisationer – især WFP – eller ikke-statslige organisationer). Bistanden, som ydes via internationale organisationer udgør i gennemsnit 20% for korns vedkommende og mere end 40% for skummetmælkspulver og smørolies vedkommende. Fællesskabets direkte bistand ydes efter anmodning fra det pågældende udviklingsland på basis af modtagerlandets behov, dets indkomst pr. indbygger og dets betalingsbalancesituation. Bistanden ydes primært til fattige udviklingslande. I 1980 gik 89% (i mængder) til lande med en indkomst pr. indbygger på mindre end 680 dollars.

Udover det ordinære fødevarehjælpsprogram yder EF ekstraordinær fødevarehjælp i katastrofesituationer, ligesom en del af EF's generelle katastrofebistand har form af fødevareleverancer.

Fællesskabets fødevarebistand har i de senere år været udsat for kritik fra både parlamentet, revisionsinstanserne og enkelte medlemslande. Den fremførte kritik vedrører i alt væsentligt den række af problemer, som er beskrevet ovenfor i den generelle omtale af fødevarebistanden som bistandsform. Kritikken har ført til, at rådet i efteråret 1981 gennemførte en omfattende evaluering af Fællesskabets fødevarebistand og bistand til landbrugsudvikling. Evalueringen resulterede i en række henstillinger til Kommissionen, idet der vedrørende fødevarebistanden blev lagt særlig vægt på:

- at bistanden integreres i udviklingslandenes egen udviklingspolitik,
- at udviklingslandene opmuntres og bistås i udarbejdelsen af fødevarestrategier og andre relevante politikker på landbrugsområdet,
- at Fællesskabet er særdeles opmærksom på de virkninger, ydelse af fødevarebistand kan få på udviklingslandenes egen produktion,
- at Fællesskabet søger at eliminere forsinkelser i ydelse af fødevarebistand.

Udvalgets konklusioner

Udvalget skal på baggrund af de allerede betydelige direkte danske bidrag til Verdensfødevareprogrammet (WFP) an-

befale, at Danmark arbejder for, at omfanget af EF's fødevarebistand begrænses.

I lyset af bl.a. den erfaring Verdensfødevareprogrammet allerede besidder med hensyn til gennemførelse af fødevarebistand skal udvalget endvidere anbefale, at Danmark fortsat arbejder for, at en stigende del af EF's fødevarebistand kanaliseres gennem WFP.

Udvalget finder ligeledes, at Danmark bør arbejde aktivt for, at Fællesskabets fødevarebistand bør ydes i form af produkter, som svarer til forbrugsmønstret i udviklingslandene.

Udvalget finder i øvrigt, at der må stilles samme krav til Fællesskabets direkte fødevarebistand som til anden fødevarebistand med hensyn til formindskelse af dens negative sider. I den forbindelse må der lægges afgørende vægt på kontinuiteten af Fællesskabets bistand både med hensyn til mængde og art gennem flerårige tilsagn.

Fødevarehjælpskonventionen (FAC)

I medfør af fødevarehjælpskonventionen (FAC) har Danmark – foruden den tilregnede danske andel af EF's bidrag – *en national forpligtelse*, der under fødevarehjælpskonventionen af 1980 andrager 16.500 tons korn årligt (til en skønsmæssig værdi af 22 mill. kr. i 1981 og 24 mill. kr. i 1982).

Fællesskabets og dets medlemslandes samlede forpligtelse er i konventionen angivet til 1,65 mill. tons årligt. Fordelingen af denne forpligtelse mellem Fællesskabet som institution og medlemslandene beror på en intern aftale. Efter den nugældende aftale yder Fællesskabet 56% og medlemslandene 44%.

Det danske FAC-bidrag er siden Danmarks medlemskab af EF blevet anvendt enten bilateralt eller gennem Verdensfødevareprogrammet (WFP). Til opfyldelsen af FAC-forpligtelsen har Danmark således i 1980/81 og 1981/82 ydet fødevarebistand til henholdsvis Mozambique (værdi: ca. 20 mill. kr.) og Tanzania (værdi: ca. 25 mill. kr.). Hvorvidt en større andel af det nationale danske FAC-bidrag fremover bør ydes via WFP, må overvejes i lyset af de konkrete anmodninger om fødevarebistand, Danmark kan forventes at modtage i de kommende år, specielt fra hovedmodtagerlandene for den danske udviklingsbistand.

Udover disse forpligtelser har Danmark gennem årene som led i den bilaterale bistand finansieret leverancer af fødevarer, hovedsageligt til imødegåelse af alvorlige mangelsituationer.

Udvalgets konklusioner

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at Danmark generelt skal bestræbe sig på at begrænse sine forpligtelser under fremtidige fødevarehjælpskonventioner, uanset hvorledes disse fordeles mellem EF og medlemslandene.

Et mindretal (Viggo Mollerup og Carl Thomsen) finder generelt, at størrelsen af de danske forpligtelser under fremtidige fødevarehjælpskonventioner må vurderes i lyset af indholdet i de fremtidige kornaftaler, de vil være knyttet til. Fødevarehjælpskonventionen giver således mulighed for at afbøde de negative virkninger af en kornaftale for udviklingslandene og kan i øvrigt anvendes til at støtte opbygning af deres beredskabslagre af fødevarer.

Der er i udvalget enighed om, at den nationale danske FAC-forpligtelse i videst muligt omfang bør kanaliseres gennem WFP, ligesom Danmark bør arbejde for, at det samme kommer til at gælde for EF's bidrag. I øvrigt finder udvalget, at det nationale danske bidrag kun bør anvendes som led i den bilaterale bistand i tilfælde af akutte mangelsituationer.

KAPITEL 12

Katastrofebistand, apartheidbevilling, bistand til den 4. verden m.v. og flygtningemodtagelse

Katastrofebistand

Katastrofebistand er i ordets egentlige betydning bistand til at retablere situationen efter en katastrofe i det omfang, som måtte være muligt. Katastrofebistand er således ikke i sig selv at betragte som udviklingsbistand, men katastrofebistanden har af flere grunde nære relationer til udviklingsproblematikken. For det første vil det ofte være tilfældet, at katastrofebistand må udføres under hensyntagen til katastrofeområdets udviklingsproblemer samt eventuelle udviklingsaktiviteter, idet bistanden ellers kan få uhensigtsmæssige og eventuelt skadelige bivirkninger. En anden relation mellem katastrofebistand og udviklingsbistand består i den kendsgerning, at der ofte i konkrete katastrofesituationer har ligget en naturlig tilskyndelse til at følge en katastrofebistandsindsats op med udviklingsbistand til det pågældende område. Endelig bør det nævnes, at en katastrofebistandsindsats i flere situationer kan være en forudsætning for etableringen eller gennemførelsen af planlagte udviklingsaktiviteter.

Særlige relationer mellem katastrofebistanden og udviklingsbistanden foreligger i forbindelse med integration af flygtninge i et asylland efter en flygtningekatastrofe. Det er derfor karakteristisk, at internationale organisationer ofte planlægger kombinerede udviklings- og flygtningebosættelsesprojekter, der kommer såvel flygtningene som modtagerlandene til gode.

Den danske katastrofebistand ydes dels til naturbegrundede dels til menneskeskabte katastrofer så som krige og lignende konfliktsituationer. Siden begyndelsen af 1970'erne er mere end halvdelen af katastrofebistanden blevet ydet i anledning af menneskeskabte katastrofer, og i de senere år er omtrent hele bistanden anvendt hertil.

På basis af udviklingen i det forløbne tiår må det forudses, at behovet for katastrofebistand til udviklingslandene fortsat vil være stigende, selv om det ifølge sagens natur ikke er muligt at fremsætte en konkret prognose.

Den danske katastrofebistand kanaliseres gennem FN, samt danske og internationale hjælpeorganisationer. Siden 1978 har bistandsmidler desuden i et vist omfang finansieret modtagelse i Danmark af flygtninge fra udviklingslande.

Den danske katastrofe- og herunder flygtningebistand, der ydes til FN's flygtningehøjkommissær (UNHCR), FN's hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge (UNRWA), og Den internationale Røde Kors Komité (ICRC) omfatter dels årlige ordinære og ekstraordinære, ikke-øremærkede bidrag til organisationernes generelle programmer, dels øremærkede bidrag til UNCHR's og UNRWA's uddannelsesaktiviteter.

Om UNICEF, der ud over egentlig udviklingsbistand også yder katastrofehjælp med særligt henblik på børn i udviklingslandene, henvises til kapitel 10.

Fordelingen af de danske bidrag til UNHCR, UNRWA og ICRC i finansårene 1972/73-1981 fremgår af bilag 15.

UNHCR yder gennem sine generelle programmer humanitær, retslig og til dels udviklingsmæssig flygtningebistand. UNRWA's generelle programmer omfatter humanitær og især uddannelsesmæssig bistand til palæstinensiske flygtninge i Mellemøsten. ICRC, der er verdens største private hjælpeorganisation, bistår ved såvel menneskeskabte som naturbegrundede katastrofer. I konfliktsituationer omfatter hjælpearbejdet besøg hos og bistand til fanger og andre opgaver i medfør af Genèvekonventionerne.

UNHCR's uddannelses- og lignende aktiviteter omfatter ud over almindelig skoleuddan-

nelse og faglig undervisning rådgivning især for flygtninge i flygtningelejre. Det danske bidrag til UNRWA's uddannelsesaktiviteter anvendes til finansiering af et lærerseminarium for mænd og et uddannelsescenter for kvinder i byen Ramallah på Jordanflodens vestbred.

Gennem de ovennævnte organisationer ydes endvidere en stor del af den bistand, der finansieres over bevillingen til eventuelle ekstraordinære bidrag til internationalt humanitært hjælpearbejde i katastrofesituationer.

Bidragene til dette internationale hjælpearbejde i akutte katastrofesituationer ydes normalt som svar på internationale appeller eller bistandsanmodninger fra internationale hjælpeorganisationer. Ud over til ovennævnte organisationers specialprogrammer kanaliseres bidragene til de hjælpeprogrammer, der gennemføres af Ligaen af Røde Kors Selskaber (LORCS), kirkelige bistandsorganisationer, Den interguvernementale komité for Migration (ICM), FN's organisation for fødevarer og landbrug (FAO), Verdensfødevareprogrammet (WFP) og World University Service (WUS). Der er endvidere ydet fødevarehjælp direkte fra Danmark. Udviklingen i Danmarks ekstraordinære bidrag til internationalt hjælpearbejde i katastrofesituationer i perioden 1972/73-1981 fremgår af bilag 16.

Katastrofebidragene ydes hovedsagelig gennem de internationale hjælpeorganisationer, som er bedst i stand til at vurdere bistandsbehovet, koordinere hjælpen, der modtages fra mange lande, sikre at bistanden kommer de rette modtagere i hænde og aflægge fornødne regnskaber for bidragenes anvendelse. Bidragene til Røde Kors-programmer, kirkelige bistandsorganisationer og WUS kanaliseres gennem henholdsvis Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp eller Caritas og Den danske Nationalkomité for WUS.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder det hidtidige niveau for den danske katastrofebistand rimeligt i forhold til de opståede katastrofebistandsbehov. Efter udvalgets opfattelse bør Danmark fortsat bidrage til afhjælpningen af fremtidige katastrofesituationer, men fra dansk side bør man samtidig i forbindelse med overvejelserne om de konkrete danske bidrag hertil være opmærksom på, at katastrofebistanden i vid udstrækning tages fra de bevillinger, der har den egentlige langsigtede udviklingsbistand som formål. Endvidere lægger udvalget vægt på, at der ikke sker en udvidelse af begrebet katastrofesituationer for også på denne måde at undgå at den kortsigtede hjælp kommer til at indtage en større role på bekostning af den langsigtede udviklingsbistand.

Udvalget lægger vægt på, at katastrofebistanden tillige tilrettelægges og gennemføres under hensyntagen til de udviklingsmæssige aspekter og har noteret sig de internationale humanitære organisationers stigende bestræbelser herfor. Størrelsen af de danske bidrag til de internationale humanitære organisationer giver ikke udvalget anledning til bemærkninger.

Udvalget lægger vægt på, at en del af katastrofebistanden kanaliseres gennem danske bistandsorganisationer, også fordi disse organisationers brede kontaktflade til befolkningen bidrager til at skabe forståelse for udviklingslandenes særlige problemer.

Apartheidbevillingen

Danmarks støtte over bevillingen til humanitær og uddannelsesmæssig bistand til undertrykte folk eller folkegrupper i det sydlige Afrika, den såkaldte apartheidbevilling, blev indledt i midten af 1960'erne og er gradvis blevet øget. Udviklingen i apartheidbevillingens omfang i perioden 1972/73-1981 fremgår af bilag 17. Bistanden kanaliseres gennem FN og de internationale humanitære organisationer som Den internationale Fond for juridisk og anden bistand (IDAF), Kirkernes Verdensråd (WCC), Det Lutherske Verdensforbund (LWF), Frie Faglige Internationale (FFI) og World University Service (WUS). Bidragene til WCC- og LWF-programmer ydes via Folkekirkens Nødhjælp, til FFI via LO og til WUS via Den danske Nationalkomité for WUS. Kanaliseringen af denne bistand gennem bistandsorganisationer, der har fornøden kapacitet og erfaring i administration og regnskabsføring, sker for at opfylde de krav til en forsvarlig forvaltning af bistandsmidlerne, som stilles ikke mindst af de danske revisionsmyndigheder.

Hjælpen består i støtte til stipendieprogrammer, anden undervisnings- og uddan-

nelsesmæssig bistand, retshjælp og anden bistand til politiske fanger og deres familier samt nødhjælpsforsyninger i form af mad, tøj og medicin til flygtninge og andre nødlidende.

Støttemulighederne er begrænset til det sydlige Afrika og omfatter – efter at de tidligere portugisiske territorier i Afrika og Zimbabwe har opnået uafhængighed – alene befolkninger i og fra Sydafrika og Namibia. Begrænsningen af bevillingens anvendelsesområde skyldes, at det kun er med hensyn til det sydlige Afrika, at FN's sikkerhedsråd har opfordret medlemslandene til at yde bistand og har fastslået, at der foreligger en undertrykkelse, som bør ophøre.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet spørgsmålet, om midler over apartheidbevillingen også skulle kunne kanaliseres direkte til frihedsbevægelsers humanitære- og uddannelsesmæssige aktiviteter.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Ove Munch, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler, at Danmark fortsætter den hidtidige praksis, hvorefter denne bistand kanaliseres gennem anerkendte internationale organisationer og disses danske medlemsorganisationer. I den forbindelse erkender udvalget, at støtten gennem internationale organisationer og disses danske medlemsorganisationer kommer samme formål til gode som ved en direkte kanalisering. Udvalget finder også, at formidlingen af bidragene til internationale organisationer gennem danske afdelinger giver god føling med arbejdet, medvirker til at styrke de danske organisationers deltagelse i det pågældende bistandsarbejde og derved øger mulighederne for direkte kontakter med bistandsmodtagerne, ligesom denne formidlingsform giver et bedre grundlag for at opfylde de danske revisionsmæssige krav.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Ole Bang, Lis Garval, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) ville dog foretrække, at midler over apartheidbevillingen også kunne kanaliseres direkte til frihedsbevægelsers humanitære og uddannelsesmæssige aktiviteter, idet den opbakning, som er forbundet med en direkte kanalisering af bistanden, har betydning for frihedsbevægelserne og herudover mere konkret vil kunne demonstrere det danske engagement i en løsning af konflikterne i det sydlige Afrika.

Et medlem af udvalget (Gerda Møller) finder det ikke rimeligt at støtte undertrykte folk eller folkegrupper, da det dels ikke svarer til den danske udviklingsbistands upolitiske karakter, men er udtryk for en nu og da lidt ensidig politisk vurdering af, hvem der egentlig er undertrykt, dels kan være forbundet med vanskeligheder med at administrere denne bistand.

Bistand til undertrykte befolkningsgrupper, herunder etniske minoriteter (»den 4. verden«) og støtte til ofre for menneskerettighedskrænkelser

Danmark har ydet en stadig voksende støtte til fordel for undertrykte befolkningsgrupper, herunder etniske minoriteter (den 4. verden) og til ofre for menneskerettighedskrænkelser.

Bistanden, der bl.a. består i støtte til politiske fanger og deres pårørende, til politiske flygtninge eller hjemløse samt til urbefolkninger, ydes til humanitære hjælpeorganisationers bistandsprogrammer og til projekter, hovedsagelig for indianere i Latinamerika. I specielle tilfælde ydes der bidrag til afholdelse af internationale konferencer vedrørende etniske minoriteter. Bidrag til disse bistandsaktiviteter afholdes over bistandsbevillingerne.

Ligesom støtten over apartheidbevillingen til ofrene for undertrykkelsen i det sydlige Afrika kanaliseres denne bistand – for at sikre en forsvarlig forvaltning af de ydede midler – principielt gennem erfarne bistandsorganisationer, jfr. bilag 18 vedrørende Danmarks humanitære støtte til flygtninge og politisk forfulgte i Latinamerika i perioden 1973/74-1981 samt bilag 19 vedrørende Danmarks bistand til fordel for urbefolkninger i perioden 1975-1981.

Organisationerne, der koordinerer bistanden med andre landes bidrag, står som garanter for, at bistanden kommer de rette modtagere i hænde, samt for at der efterfølgende af-

lægges de fornødne reviderede regnskaber for midlernes anvendelse.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet, om der bør søges tilvejebragt en særlig bevilling til støtte for undertrykte befolkningsgrupper herunder etniske minoriteter (den 4. verden) i andre dele af verden end det sydlige Afrika, samt om en sådan støtte kunne ydes over »apartheidbevillingen«.

Det er i denne forbindelse taget i betragtning, at Danmark ved en udvidelse af apartheidbevillingens anvendelsesområde kan komme i konflikt med FN-pagtens princip om ikke-indblanding i andre staters interne forhold. Den stadig voksende danske projektbistand til fordel for undertrykte befolkningsgrupper og etniske minoriteter i andre dele af verden end det sydlige Afrika ydes med de pågældende landes stiltiende indforståelse. Oprettelse af en særlig bevilling kan medføre den risiko, at de berørte landes regeringer tvinges til at reagere, og at de til yderligere skade for målgrupperne modsætter sig eller afbryder de igangværende projekter.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) finder på denne baggrund, at Danmark – i overensstemmelse med internationale principper for ydelse af bistand – bør øge bistanden til undertrykte befolkningsgrupper, herunder etniske minoriteter (den 4. verden) i andre dele af verden end det sydlige Afrika, og at dette vil kunne ske efter de hidtidige bevillingsmæssige retningslinier.

Udvalget har endvidere overvejet spørgsmålet om støtte til ofre for menneskerettighedskrænkelser og finder, at der uden for bistandsbevillingerne bør findes veje for på et bredere grundlag at yde støtte hertil.

Modtagelse i Danmark af flygtninge fra udviklingslande

Som følge af flygtningesituationen i Sydøstasien har Danmark i lighed med andre vestlige lande siden 1978 modtaget et øget antal flygtninge fra udviklingslande. En del af udgifterne hertil afholdes som ovenfor anført af bistandsmidlerne. Dette skete oprindelig ud fra den betragtning, at udgifter til modtagelse af flygtninge måtte ses som en ekstraordinær humanitær indsats i den vanskelige situation, som de voksende flygtningeproblemer påførte en række udviklingslande.

Flygtningemodtagelsen henhører under socialministeriets ressort og administreres af Dansk Flygtningehjælp i en integrationsperiode på ca. 18 måneder. Gennemsnitsudgifterne for integration af en flygtning i 18 måneder er nu beregnet til 85.000 kr. Hertil kommer udgifter til ICM til registrering, lægeundersøgelse og transport af flygtningene.

I 1979 blev der brugt 24 mill. kr. af bistandsmidlerne til modtagelse af flygtninge i Danmark. I 1980 blev der anvendt 57 mill. kr., og et tilsvarende beløb er anvendt i 1981. Der er ved ovennævnte midler fra bistandsbevillingerne fra 1979 og indtil udgangen af 1981 givet mulighed for modtagelse i Danmark af ca. 2.600 flygtninge fra udviklingslande.

Udvalgets konklusioner

Udvalget ønsker at fremhæve, at anvendelsen af bistandsmidler til flygtningemodtagelse i Danmark indebærer, at der er tilsvarende færre midler til rådighed til egentlige udviklingsformål, og da modtagelse af flygtninge i Danmark ikke kan betragtes som udviklingsbistand, er der i udvalget enighed om at anbefale, at de dermed forbundne udgifter ikke fortsat bør afholdes af bistandsmidler, men finansieres efter samme retningslinier, som gælder ved modtagelse af andre flygtninge i Danmark.

KAPITEL 13

Bilateral gavefinansieret projektbistand og ikke-projektbunden bistand

Projektbistand

Ved projektbistand forstås bistand til bestemte, konkret definerede aktiviteter – projekter – der har til formål at fremme den økonomiske og sociale udvikling i modtagerlandet. Selv om denne bistand kan ydes på såvel lånevilkår som gavevilkår, anvendes ordet projektbistand i Danmark i reglen kun om den gavefinansierede projektbistand.

Projektbistanden er normalt karakteriseret af et ret omfattende engagement fra giverlandets side i de enkelte aktiviteter. Giverlandet vil således være direkte involveret i forberedelsen af det enkelte projekt, og projektaftalen indeholder typisk ret detaljerede bestemmelser for indholdet af aktiviteterne, fordeling af udgifter og ansvar mellem giver- og modtagerland, samt tidsplaner for projektets gennemførelse. I de fleste tilfælde vil giverlandet også tage direkte del i, og have medansvar for, projekternes gennemførelse.

Sammenholdt med de fleste andre bistandsformer, f.eks. lånebistand som den hidtil er praktiseret og varebistand, er den bilaterale projektbistand en krævende bistandsform. Det omfattende engagement fra giverlandets side i det enkelte projekt både med hensyn til forberedelse, gennemførelse og evaluering betyder, at giverorganisationen per anvendt bistandskrone må afsætte forholdsvis betydelige administrative og faglige ressourcer. Samtidig forudsættes en betydelig viden at være til stede i bistandsorganisationen om administrative og generelle samfundsmæssige forhold i det enkelte modtagerland.

Til forskel fra lånebistanden er projektbistanden ikke bundet til indkøb af udstyr i Danmark. Da projektbistanden imidlertid af naturlige årsager ofte ydes inden for sektorer, hvor man fra dansk side har særlige forudsætninger og ekspertise, viser erfaringen, at størstedelen af ikke-lokalt udstyr og tjenesteydelser i reglen indkøbes i Danmark. I bilag 20 er givet en oversigt over de af Danidas indkøbssektion afgivne ordrer, heraf dansk oprindelse, i perioden 1972/73–1981. Den betydelige vægt, der i det seneste tiår er lagt på projekter, som imødekommer de fattige befolkningsgruppers elementære behov, har dog medført, at en større del af projektudgifterne må afholdes lokalt.

Den danske projektbistand i 1970'erne

Den danske projektbistand ændrede op gennem 1970'erne mærkbart karakter under indflydelse af de indvundne erfaringer i det foregående årti og den internationale debat om udviklingsbistand. Kredsen af hovedmodtagerlande defineredes og begrænsedes, samtidig med at projektbistanden blev stadig mere omfattende og i vidt omfang integreredes i modtagerlandets planlægning. Den internationale diskussion om bistandens målgrupper satte sig efterhånden spor i form af projekter, der mere direkte sigtede mod at fremme en udvikling, som kunne opfylde de fattige befolkningsgruppers elementære behov.

I den første generation af danske bistandsprojekter indtog undervisningshospitaler og demonstrationskvægbrug en fremtrædende plads: Det nordiske undervisningssygehus i Korea 1956, undervisningshospitalet i Congo 1963, det dansk-thailandske kvæglandbrug 1962, demonstrationsgården i Indien 1964, Iran og Zambia 1966.

Fælles for de fleste af 1960'ernes projekter var ønsket om at forbedre uddannelsen af den lokale befolkning på grundlag af danske erfaringer, og det var desuden et gennemgående træk, at projekterne blev gennemført under dansk ledelse og ud fra danske forudsætninger. Projekterne blev dog altid igangsat efter ønske fra modtagerlandets regering og vakte ofte en meget betydelig lokal interesse. Alligevel for-

blev de i mange tilfælde fremmedelementer i det lokale miljø. Men man forsøgte på et tidligt tidspunkt at opnå en bedre tilpasning til de lokale forhold, som f.eks. ved at oprette en landsbyorienteret konsulenttjeneste og uddannelsesvirksomhed i forbindelse med kvægbrugsprojekterne i Thailand og Indien.

Omkring 1970 rejste der sig i Danmark kritiske røster mod denne type bistand, som det hævdedes førte til dannelsen af enklaver i det omliggende traditionelle samfund. Den anvendte teknik blev kritiseret for et ligge på et niveau, som kun den bedre stillede lokalbefolkning kunne benytte sig af, ligesom det hævdedes, at projekternes idégrundlag var vokset ud af særlige danske forhold, der ikke fandtes, og heller ikke ved initiativ udefra kunne skabes under andre himmelstrøg. Sidstnævnte kritik rettedes især imod mulighederne for at overføre erfaringer fra den folkelige nordiske andelsbevægelse.

Erfaringerne fra de første projekter var væsentlige for den drejning, der skete i begyndelsen af 1970'erne, hvorefter bistanden i højere grad blev baseret på modtagerlandenes egen planlægning og prioritering for herigennem at opnå en bedre integrering i den lokale administration. Dette søgtes ikke mindst sikret gennem indførelsen af en ny procedure for samarbejdet med de tre, senere fire vigtigste modtagerlande. Den nye procedure bestod først og fremmest af årlige eller halvårlige bistandsforhandlinger, hvor man på grundlag af de såkaldte indikative plantal for den danske projektbistand over de næste 4–5 år især skulle drøfte forslag til fremtidige projekter. Fra midten af 1970'erne fremmedes den løbende dialog yderligere gennem oprettelsen af en række mindre såkaldte bistandsmissioner i tilknytning til de danske ambassader i de vigtigste modtagerlande. Formålet med disse missioner er i første række at bistå myndighederne i de respektive modtagerlande med udvælgelse og udarbejdelse af projektforslag, der er egnede til støtte under det danske bistandsprogram, samt at give vejledning vedrørende ydelse af dansk ekspertbistand.

Hensigten med den nye procedure var gennem plantallene at give modtagerlandets myndigheder mulighed for at indarbejde den forventede bistand i den nationale udviklingsplan, hvorefter de ved de årlige bistandsforhandlinger kunne fremsætte anmodning om højest prioriterede nye projekter. Initiativet skulle således ligge hos modtagerlandets myndigheder, og Danmark skulle nøjes med at godkende eller, i værste fald, at frasortere modtagerlandets projektforslag.

I virkelighedens verden har samarbejdet imidlertid, især efter bistandsmissionernes oprettelse, formet sig som et til tider meget snævert samspil mellem de to parter, hvor det kan være vanskeligt at konstatere, hvor initiativet til de nye projekter er opstået. Inden modtagerlandet fremsætter sit projektforslag, vil der således typisk være foregået en dialog mellem parterne.

Samarbejdet har således i realiteten givet en større dansk indflydelse på projektvalget end egentlig tilsigtet. Hvortil kommer, at de stadig større krav til forundersøgelser og projektplanlægning har medført, at modtagerlandets projektforslag gennem dansk medvirken ofte ændres betydeligt, inden det når gennemførelsesstadiet.

Selv om den danske indflydelse på projektbistanden til det enkelte land således forblev væsentlig også efter indførelsen af nye samarbejdsformer i begyndelsen af 1970'erne, kan det dog samtidig konstateres, at modtagerlandets prioritering har været afgørende, også for valget af sektorer, og at dette har haft til følge, at 1970'ernes projekter er blevet væsentlig bedre integrerede i modtagerlandets administration end tidligere.

En række nye projekter i nye sektorer kom til i 1970'erne. I Afrika inden for den sociale infrastruktur, i første række sundhed og undervisning, og i Asien inden for småindustri, fiskeri og senere sundhed.

Den øgede administrative integration medførte i mange tilfælde en langsommere og mindre effektiv gennemførelse, netop fordi projekterne blev mere afhængige af lokale administrative og politiske faktorer, og ikke altid blev ledet af danske eksperter. På den anden side var vanskelighederne i forbindelse med bistandens aftrapning og ophør mindre for projekter, som var fuldt integrerede i den lokale administration, og som lokale embedsmænd og fagfolk fra begyndelsen havde haft et væsentligt medansvar for.

I begyndelsen af 1970'erne startede endvidere en international debat om de anvendte fremgangsmåder i bistanden. Den blev også taget op i Danmark og har efterhånden sat sine spor i den danske projektbistand. I 1960'erne var den almindelige opfattelse, at bistanden

først og fremmest skulle bestå i overførsel af moderne teknologi og kapitaludstyr med henblik på øget produktion og økonomisk vækst. Det forventedes så, at bistandens virkninger på kortere eller længere sigt ville sprede sig til alle dele i modtagerlandet.

Flere og flere socio-økonomiske undersøgelser viste imidlertid, at udviklingen i den tredje verden primært havde været til fordel for den moderne sektor, d.v.s. væsentligt industrien og de bedre stillede i byerne, og at den traditionelle sektor eller landbefolkningen, især den fattige del, som udgør hovedparten af indbyggerne i de fleste u-lande, kun i ringe grad havde fået andel i den økonomiske fremgang, som havde fundet sted. Tværtimod syntes kløften mellem rige og fattige mange steder at være blevet dybere.

Dette førte i flere internationale bistandsorganisationer til den opfattelse, at bistanden burde omlægges, så den i højere grad satsede på projekter, der mere direkte kunne imødekomme de fattige befolkningsgruppers elementære behov, såsom billige fødevarer, boliger, rent drikkevand og sundhedsfaciliteter inden for en rimelig afstand, undervisning og folkeoplysning, samt på indtægtsskabende aktiviteter for den fattige befolkning.

I lyset heraf søgtes også den danske projektbistand omlagt, så den i højere grad kunne imødekomme disse elementære behov. Antallet af drikkevandsprojekter i landdistrikterne øgedes således betydeligt i 1970'erne. Også projektbistanden til sundheds- og undervisningssektoren er vokset og har ændret karakter – fra hospital i byerne til sundhedscentre på landet; fra højere uddannelse til folkeskole og voksenundervisning. Endelig er der med dansk bistand iværksat projekter, som sigter mod at øge de fattiges indkomster.

Baggrunden for, at Danmark i stigende grad kom ind på at yde direkte fattigdomsorienteret bistand, var således, at erfaringer viste, at støtte til den moderne sektor ikke automatisk – eller i al fald ikke hurtigt nok – siver ned til de fattige i økonomiens traditionelle sektor.

At nedsivningen ikke er automatisk betyder ikke nødvendigvis, at al nedsivningseffekt er udelukket. Bistand til udviklingen af en moderne infrastruktur er således i et vist omfang en forudsætning for at forbedre de fattige befolkningsgruppers levevilkår. Virkningen vil afhænge dels af karakteren af selve projektet dels af ydre faktorer, herunder især spørgsmålet, om de lokale magtforhold muliggør, at en nedsivning finder sted, og om der i modtagerlandet er en reel vilje til at fremme de fattige gruppers kår.

Omvendt er der ingen sikkerhed for, at den direkte fattigdomsorienterede bistand altid fungerer efter hensigten. Mange undervisnings- og sundhedsprojekter rettet mod en fattig befolkning har således ikke fået den tilsigtede virkning, fordi målgruppen af økonomiske grunde ikke har været i stand til eller tilstrækkeligt motiveret for at drage nytte af den tilbudte ydelse. Og endelig kan de lokale magtforhold være af en sådan beskaffenhed, at selv det mest direkte fattigdomsorienterede projekt ikke når sin målgruppe – som eksempel kan nævnes vanskelighederne i Bangladesh med at fordele dansk-finansierede både til fattige fiskere. Den direkte fattigdomsorienterede bistand er utvivlsomt den mest krævende og sværest håndterlige form for bistand for en bistandsorganisation.

Den direkte fattigdomsorienterede bistand mødes samtidig med en vis skepsis mange steder i den tredje verden, på trods af at de fleste udviklingslande – herunder Danmarks hovedmodtagerlande – i forskellige internationale fora har givet denne bistandsform deres støtte. For det første vil det fattigdomsorienterede projekt ved sin ofte meget direkte indvirkning på de sociale sammenhænge i lokalsamfundet i visse tilfælde kunne opfattes som udenlandsk indblanding i interne forhold. For det andet finder mange udviklingslande, at en radikal omlægning af den internationale bistand til fordel for direkte fattigdomsorienterede og i reglen lavteknologiske projekter vil sinke udviklingen af en moderne højteknologisk industri og hermed svække deres muligheder for at opnå en større andel af verdens produktion af og handel med industrivarer.

I øvrigt indledte Danmark fra midten af 1970'erne bistand til et såkaldt integreret projekt i et landdistrikt i Bangladesh. Det er karakteristisk for dette og andre integrerede projekter, at de i et vist begrænset geografisk område forsøger at iværksætte en udvikling over en lang række felter, således typisk både inden for infrastrukturen, inden for landbrugsproduktionen, inden for andre indkomstskabende aktiviteter og inden for den sociale struktur, i første række undervisningsvæsenet. Bestræbelserne på at fremme udviklingen over en bred front nødvendiggør selvsagt et snævert samarbejde

med den lokale administration og medfører som oftest fra giverside en ganske omfattende indsats for at få flere sektorer til at samarbejde på en måde, som ikke tidligere er set.

Projekter af denne type, som fra dansk side kun er gennemført i Noakhali i Bangladesh, er så komplekse, at det næppe vil være muligt at vurdere deres endelige virkninger de første 10–15 år.

Det har ikke fra dansk side været forsøgt at etablere egentlige integrerede projekter i landdistrikterne i de øvrige tre hovedmodtagerlande, selv om en række nyere projekter, først og fremmest distriktssundhedsprojekterne i Indien, deler mange af de integrerede projekters egenskaber. Hertil kommer en udvikling i retning af afledede projekter inden for andre sektorer men i samme lokalitet: I Indien har et sundhedsprojekt således ført et vandforsyningsprojekt med sig, mens – omvendt – i Tanzania et vandforsyningsprojekt giver anledning til overvejelser om et overrislingsprojekt og et sundhedsprojekt.

Sammenfattende kan det siges, at projektbistandens sammensætning i begyndelsen af 1980'erne er ændret sammenlignet med 10 år tidligere. Der er fortsat og igangsat projekter, som tilstræber en mere generel forbedring af de økonomiske og sociale forhold i udviklingslandene. Samtidig er der lagt større vægt på projekter, der direkte eller indirekte bidrager til de fattigere befolkningsgruppers økonomiske og sociale udvikling. Disse projekter sigter på en række formål, som indkomstfremmende aktiviteter, herunder øget beskæftigelse, uddannelse, sundhed og fysisk infrastruktur.

Udvalgets konklusioner

Udvalget er opmærksom på, at bistand til den moderne sektor og udbygning af infrastruktur under visse forudsætninger kan være til støtte for de fattige befolkningsgruppers økonomiske og sociale udvikling, og anbefaler at en sådan bistand derfor også i fremtiden bør kunne ydes modtagerlandene.

Udvalget anbefaler samtidig, at projektbistanden i de kommende år i stigende grad rettes mod aktiviteter, som kan øge beskæftigelsen og produktionen blandt de fattige, selv om der fortsat må gøres en betydelig indsats for den sociale sektor i landdistrikterne, især sundheds- og undervisningssektorerne, i modtagerlandene til gavn for den fattige befolkning. Udvalget skal i den forbindelse pege på de problemer, som en stadig udbygning af denne sektor kan medføre i lavindkomstlandene i form af bl.a. øgede driftsomkostninger, som skal afholdes af det offentlige.

Udvalget konstaterer, at en bistand, som skal sigte mod varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers økonomiske og sociale vilkår, forudsætter et meget betydeligt kendskab til de pågældende landes samfundsforhold og til bistandens muligheder, og derfor indebærer meget grundig forundersøgelse og planlægning af de enkelte projekter samt en omhyggelig bistand til og overvågning af deres gennemførelse. I denne forbindelse finder udvalget det også meget væsentligt, at projektevalueringen styrkes, jvf. i øvrigt kapitel 17 om evaluering.

Landevalg

I begyndelsen af 1970'erne indledtes som ovenfor nævnt et nærmere samarbejde med fire lande – som Danmark i forvejen havde ydet bistand til – baseret på tentative rammebeløb for en 4–5 årig periode og med faste årlige eller halvårlige bistandsforhandlinger. De fire lande – Indien, Bangladesh, Tanzania og Kenya – der også kaldes hovedmodtagerlandene, modtog i perioden 1979–1981 72% af den samlede danske projektbistand.

Ud over hovedmodtagerlandene ydes en begrænset projektbistand til Thailand, Sri Lanka, Nicaragua og Kina, samt til en række afrikanske stater, fortrinsvis i det sydlige Afrika: Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Malawi, Zimbabwe og Lesotho.

Projektbistanden til denne gruppe af lande går for enkeltes vedkommende tilbage til 1960'erne, men samarbejdet med størstedelen er af relativt nyere dato, og har for flere af landenes vedkommende sin årsag i ønsket om også fra dansk side at støtte disse lande i en kritisk periode efter at de har opnået deres selvstændighed.

Det overvejende flertal af modtagerlandene for dansk projektbistand, således samtlige hovedmodtagerlande, tilhører gruppen af lavindkomstlande.

Den danske projektbistands fordeling på modtagerlande i perioden 1971/72–1981 frem-

går af bilag 21, og i bilag 22 er for samme periode angivet fordelingen på modtagerlande af den samlede danske bilaterale bistand (d.v.s. både lånebistanden og gavebistanden; sidstnævnte omfatter ud over projektbistand især personelbistand).

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at projektbistanden fortsat koncentreres om et begrænset antal hovedmodtagerlande udvalgt blandt lavindkomstlandene. Udvalget finder endvidere, at samarbejdet med hovedmodtagerlandene fortsat skal baseres på flerårige indikative plantal. Det nuværende antal på fire hovedmodtagerlande betegner efter udvalgets opfattelse ikke nogen absolut overgrænse, men hovedmodtagerkredsen bør af hensyn til muligheden for at sikre et effektivt bistandssamarbejde ikke udvides væsentligt.

Udvalget anbefaler ligeledes, at samarbejdet med de nuværende fire hovedmodtagerlande videreføres indtil videre. Efter udvalgets opfattelse har erfaringerne fra det hidtidige samarbejde vist, at det er muligt at gennemføre en projektbistand i disse lande, der er i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Udvalget lægger i den forbindelse også vægt på, at der i årenes løb i Danida er oparbejdet et indgående kendskab til disse landes udviklingsplaner, administration samt økonomiske og sociale forhold m.v.

Udvalget finder imidlertid samtidig, at der principielt må være mulighed for at ændre hovedmodtagerkredsen over en årrække.

Udvalget finder i den forbindelse, at følgende retningslinjer bør indgå i overvejelserne om valg af nye hovedmodtagerlande:

- Behovet for udviklingsbistand, hvorunder også bør indgå omfanget af bistand fra anden side.
- Fattigdomsniveau målt i bruttonationalprodukt pr. indbygger eller sociale indikatorer, såsom ernærings- og sundhedstilstand og udbredelse af analfabetisme.
- Sandsynligheden for at bistanden bliver effektiv i lyset af de danske bistandspolitiske målsætninger, herunder ikke mindst at bistanden skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår. Erfaringerne fra tidligere samarbejde med potentielle hovedmodtagerlande vil selvsagt have væsentlig betydning for vurderingen heraf.

Hvad angår andre modtagerlande anbefaler udvalget, at der fortsat bør kunne ydes overgangsbistand i kritiske situationer, også til lande der ikke tilhører kredsen af lavindkomstlande.

Afbrydelse af bistand til modtagerlande

I løbet af 1970'erne er projektbistanden til enkelte af modtagerlandene blevet indstillet eller begrænset. Regeringen besluttede i 1971 at indstille bistanden til Pakistan på grund af borgerkrigen i landet. Projektbistanden er senere blevet genoptaget til det tidligere Østpakistan – nu Bangladesh. Bistanden til Uganda blev indstillet i 1972 i forbindelse med Amins magtovertagelse. Med baggrund i Vietnams invasion af Kampuchea i december 1978 besluttede regeringen at indstille planerne om yderligere bistand til Vietnam, men at færdiggøre de igangværende projekter. I disse tilfælde har skiftende regeringer understreget, at afbrydelsen af bistanden skyldes hensynet til bistandens gennemførlighed i overensstemmelse med målsætningen for den danske bistand.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at dansk bistand ikke bør opfattes som støtte til regeringer, men til befolkninger og finder derfor at hensynet til bistandens gennemførlighed i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger i sådanne situationer stadig bør være afgørende for beslutningen om at fortsætte eller afbryde et bistandssamarbejde.

Bistand til kvinder

Kvinder befinder sig ofte i en specielt udsat position i de befolkningslag, som bistanden i øvrigt sigter mod at bistå. Årsagerne hertil kan være kulturelle, religiøse, sociale og økonomiske.

Kvinders integration i de enkelte samfunds udvikling er siden det internationale kvindeår i 1975 i hvert fald formelt accepteret af de fleste regeringer som et ønskeligt planlægningsmål.

Ved det internationale kvindeårs verdenskonference i Mexico vedtoges således, at kvindeårets mål skulle være at definere et samfund, i hvilket kvinder deltager reelt og fuldstændigt i økonomisk, socialt og politisk liv og udarbejde strategier, hvorved sådanne samfund kan udvikles.

I den reviderede handlingsplan for anden halvdel af FN's kvindetiår 1976–1985 – vedtaget på København-konferencen i 1980 – bekræftedes, at kvinders integration i udviklingsprocessen er af afgørende betydning. Blandt hovedpunkterne i det på København-konferencen vedtagne handlingsprogram er alfabetisme, teknisk/faglig uddannelse, beskæftigelse og øgede muligheder for deltagelse i beslutningsprocessen. Bag disse hovedpunkter ligger de kendsgerninger, at kvindernes position ofte er forringet i takt med den teknologiske og økonomiske udvikling, at kvinder i stigende grad er eneforsørgere, og at der må gøres en særlig indsats, hvis kvinderne skal bevare og om muligt øge deres indflydelse i samfundet.

Kvinder betragtes derfor i stigende grad som en målgruppe for projektbistanden.

I det praktiske bistandssamarbejde har det dog måttet konstateres, at der er knyttet en række særlige problemer med gennem bistanden at nå denne målgruppe. Disse problemer udspringer netop af de kulturelle, religiøse, sociale og økonomiske forhold, der betinger kvindernes udsatte position, og som gør det vanskeligt for dem selv at tage initiativ til at forbedre deres situation. At kvinder i bistandsøjemed ofte anses for at udgøre en homogen gruppe har yderligere vanskeliggjort mulighederne for reelt at tilgodese kvinderne i projektsamarbejdet. Et u-lands kvinder tilhører forskellige socio-økonomiske grupper, og dette aspekt er nødvendigt at tage i betragtning ved bistandens tilrettelæggelse.

I bistandssamarbejdets første år var hverken giver- eller modtagerlande sig kvindeproblematikken særlig bevidst. Blandt de mulige forklaringer på den manglende bevidsthed er den kendsgerning, at kvinder sjældent figurerede i det materiale, der anvendtes i bistandsplanlægningen. Kvinders arbejde, i produktion som i reproduktion, var ikke blot mangelfuldt belyst; deres arbejdsindsats fandtes ikke i statistikkerne.

Gennem en årrække var giverlandene således praktisk taget ikke opmærksom på de vilkår, som kvinder i udviklingslandene levede og arbejdede under. Bistanden blev ydet forholdsvis ukritisk, idet giverlandene havde tendens til at overføre opfattelser og holdninger i det hjemlige til forhold i modtagerlandene.

Holdepunkterne for en målrettet bistand til kvinder var spinkle. Når krav om en sådan bistand blev imødekommet, faldt det naturligt at tilbyde typiske kvindeaktiviteter i giverlandet såsom oplæring i husgerning, håndarbejde og kunsthåndværk.

Den manglende bevidsthed om u-landskvindernes rolle i samfundet fik også til følge, at projekter utilsigtet medførte en forringelse for målgruppens kvinder, mens husstandene som sådan – og deres mandlige overhoveder – fik gavn af tekniske forbedringer.

I dag er der en stigende bevidsthed om kvindernes betydning for udviklingen. Deres leve- og arbejdsvilkår er, trods fortsat ufuldstændige og ofte unøjagtige data, bedre kendte. Som et resultat af de internationale kvindekonferencer i Mexico i 1975 og i København i 1980 er oplysningsmængden så stor, at der kan skabes et mere nuanceret billede af kvindernes situation og vilkår.

Bistandsyderne kan fremover på et mere sikkert grundlag end hidtil vurdere effekten af en given bistand og således dels forebygge muligt negative virkninger dels målrette den mod udsatte kvinder.

Da den konkrete viden om kvindeproblematikken er vokset i takt med bevidstheden om problemstillingens betydning for u-landenes udvikling, er der åbnet mulighed for øget bistand til kvinder såvel direkte som indirekte.

De direkte kvindeprojekter er udviklingsprojekter, der alene har kvinder som målgruppe. Ved indirekte kvindeprojekter forstås udviklingsprojekter, hvor kvinder søges inddraget. Altså et projekt, hvis formål er af generel socio-økonomisk art, men som tilgodeser kvindeaspektet. Der kan være tale om en glidende overgang i de tilfælde, hvor specielle kvindekomponenter er indbygget i mere generelle bistandsprojekter.

Ud over de kulturelle/psykologiske barrierer i såvel giver- som modtagerland er der stadig en række vanskeligheder at overvinde i forbindelse med bistand til kvinder.

Gennem de indirekte kvindeprojekter søges kvindeaspektet integreret i bistanden som helhed. Dette kræver en bevidst holdning til kvindeproblematikken i både giver- og modtager-

land, hvis kvindeaspektet skal optræde mere end formelt.

De direkte kvindeprojekter etableres ofte kun, hvis giverlandet udfører en opsøgende virksomhed. Modtagerlandets kvinder mangler hyppigt viden om muligheder og procedurer for at få støtte til projekter. Dertil kommer, at modtagerlandenes myndigheder ikke altid er lige velvilligt stemt over for kvindeprojekter, der kan anses for små og uvæsentlige i den store sammenhæng. U-landenes kvinder kan selv gennem deres kvindeorganisationer have svært ved at komme til orde og få deres forslag til projekter frem på forhandlingsbordet. Fra dansk side har man søgt at overkomme disse vanskeligheder gennem et nært samarbejde med landsdækkende kvindeorganisationer i modtagerlande med bred basis i befolkningen.

Kvindeprojekter er ofte af beskedent omfang målt i forhold til anden bistand. Selv om det i mange tilfælde er små beløb, der skal til for at bedre kvinders vilkår, f.eks. gennem indtægtsskabende aktiviteter, kan giverlandet tøve, fordi administrationen er uforholdsmæssig stor.

Danmark har først og fremmest søgt at yde bistand til kvinder ved at integrere kvindeaspektet i bistanden som helhed. Man har søgt at sikre, at der tages hensyn til kvinders særlige problemer, når projekter planlægges og gennemføres.

Det er samtidig erkendt, at der er brug for specielle kvindeprojekter for at sikre nogenlunde ligestilling mellem kønnene i bistanden.

I en række nyere danske bistandsprojekter er kvinder nævnt som en målgruppe, men egentlige kvindeprojekter er der kun få af. Bl.a. er ydet støtte til Kenyas kvindekontor.

Både i de direkte og indirekte kvindeprojekter, såvel som i mellemformerne, har Danmark koncentreret indsatsen om undervisning, uddannelse og sundhed.

Indkomstskabende kvindeprojekter – der er internationalt accepteret som værende af afgørende betydning for kvindernes mulighed for at bedre deres vilkår og medvirke til deres økonomiske uafhængighed – har Danmark forsøgt sig med i Noakhali-projektet i Bangladesh.

Sundhedsarbejdet har været og er højt prioriteret. Men kvinde-barn sundheden må siges at have været en lidt forsømt problematik.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at bistanden til kvinder øges, og at der i særlig grad sættes ind med aktiviteter, der kan oplyse og uddanne kvinderne i de fattige befolkningsgrupper og bidrage til en forbedring af kvindernes økonomiske situation og selvstændighed. Udvalget tillægger ligeledes sundhedsprojekter, som er af generel betydning for alle kvinder, væsentlig betydning.

Da den kvindemålrettede bistand under visse omstændigheder og i visse lande kan møde vanskeligheder, anbefaler udvalget, at der fortsat arbejdes for at øge bevidstheden omkring den særlige kvindeproblematik.

Denne anbefaling gælder for både modtager- og giverland, og kan på giversiden tænkes udmøntet i ansættelse af flere kvinder i bistandsarbejdet.

Udvalget anbefaler, at Danmark fortsætter bestræbelserne på at øge modtagerlandenes interesse for kvindeprojekter og styrker den opsøgende virksomhed herfor.

Udvalget finder, at kvindeaspektet bør integreres i alle former for bistand overalt, hvor det er relevant. Direkte kvindeprojekter anses for nødvendige i en overgangsfase. Men udvalget kan ikke anbefale en øremærkning af bistandsmidler til kvindeprojekter, fordi dette kan modvirke bestræbelserne på at integrere kvindeaspektet generelt i bistanden og tilsløre det overordnede mål om, at kvinder også i en bistandssammenhæng accepteres og behandles på lige fod med mænd.

Udvalget anbefaler, at Danmark fortsat er meget opmærksom på, at det kan være nødvendigt med særlige tiltag for at sikre kvinder adgang til de muligheder, som et bistandsprojekt åbner. Eksempelvis må kvinder med børn ikke afskæres fra uddannelsesinstitutioner af mangel på børnepasningsmuligheder.

Efter udvalgets opfattelse er det ligeledes nødvendigt kontinuerligt at sikre sig mod, at bistandsprojekter utilsigtet får negative virkninger for målgruppens kvinder.

Særlige projektbehov i 1980'erne

Der er næppe tvivl om, at udviklingslandenes centrale problemer i det kommende tiår

især bliver de store og voksende underskud på betalingsbalancen, i reglen kombineret med betydelige underskud på statsbudgettet, samt den tiltagende mangel på fødevarer og energi i store dele af den tredie verden. Hertil kommer miljøproblemerne, der ganske vist i reglen opfattes som mere langsigtede problemer, men som dog allerede visse steder – i Sahel og på Himalayas sydskråninger for eksempel – er ved at antage en akut karakter.

Betalingsbalance- og statsfinansielle problemer

Den kritiske betalingsbalance og det hårdt trængte statsbudget gør igangsættelsen af nye bistandsfinansierede projekter mere vanskelig, idet næsten alle projekter medfører øgede udgifter for modtagerlandet til etablering og især drift; udgifter der typisk vil have en betydelig importkomponent.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at Danmark især til modtagerlande med store betalingsbalanceproblemer og statsfinansielle problemer, i stigende omfang bør støtte bestræbelser på konsolidering. Dette bør ske gennem i stigende omfang at yde bistand til igangværende aktiviteter eller nye aktiviteter, som direkte bidrager til konsolidering, mens der må vises tilbageholdenhed med at igangsætte egentlige nye projekter. Igangsættes sådanne egentlige nye projekter, bør det sikres, at disse enten belaster modtagerlandets betalingsbalance mindst muligt, hvilket i mange tilfælde vil tilsige anvendelsen af simpel teknologi baseret på indenlandske ressourcer, eller om muligt bidrager til at forbedre betalingsbalancesituationen.

Udvalget anbefaler endvidere, at Danmark i en overgangsperiode stiller sig positivt til at finansiere driftsomkostninger (løbende omkostninger) – en omkostningstype, der traditionelt har påhvilet modtagerlandet – ligesom Danmark i højere grad end hidtil bør finansiere lokale etableringsomkostninger (lokale omkostninger).

Fødevareproduktion

Mens fødevareproduktionen i enkelte udviklingslande, ikke mindst Indien, har været stigende, har en fødevarekrise ramt mange udviklingslande, først og fremmest det meste af Afrika syd for Sahara, men også visse asiatiske lande. I Østafrika er fødevareproduktionen pr. indbygger således klart faldende. Årsagerne skal ikke alene søges i tørke og misvækst og et generelt forringet bytteforhold, men også i en prispolitik, der først og fremmest har satset på byernes billige forsyning med fødevarer, og i perioder har holdt afregningspriserne på et så lavt niveau, at mange bønder er holdt op med at producere for markedet, men i stedet har været hensat til en naturaløkonomi. Byernes forsyning med korn har derefter i stigende grad måttet dækkes gennem fødevarebistand eller kommerciel import. En øget fødevareproduktion er således en væsentlig forudsætning for, at lande som Kenya, Tanzania og Bangladesh med deres hastigt voksende befolkninger af småbønder og jordløse landarbejdere skal kunne fortsætte deres udvikling.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at Danmark bør være opmærksom på behovet for bistand til projekter, som fremmer fødevareproduktionen i disse lande. Dette kan ske gennem udvikling af afgrøder for tørkeområder, bistand til at bringe ikkefunktionsdygtige kunstvandingsanlæg i anvendelse påny, bistand til anskaffelse af produktionsmidler til landmændene, forbedring af markedsførings- og fordelingskanaler, samt styrkelse af landbrugskonsulenttjeneste og landbrugsuddannelse.

I overensstemmelse med principperne for Danmarks bistand bør denne bistand i videst muligt omfang ydes til småbønder. I samfund med stor knaphed på landbrugsjord er det samtidig af produktionsmæssige årsager væsentligt at støtte småbønderne, der dyrker jorden langt mere intensivt end de større landbrugere. Udvalget er dog samtidig enig i, at det er så væsentligt at opnå en øget fødevareproduktion, at Danmark i mange tilfælde også må støtte landbruget generelt.

Energi

De sidste års voldsomme forringelse af betalingsbalancen i de fleste udviklingslande skyl-

des ikke mindst de høje energipriser. De olieimporterende udviklingslande har først og fremmest reageret ved at begrænse importen gennem dels at reducere olieforbruget dels at gøre kraftige indhug i egne skovområder. Begge disse løsninger har imidlertid deres begrænsninger: I en udviklingsøkonomi anvendes olien i overvejende grad i produktionsøjemed – i den moderne sektor og i det markedsorienterede, kunstvandede landbrug – hvorfor en reduktion i olieforbruget øjeblikkeligt vil få negative virkninger på den nationale produktion af industri- og landbrugsvarer. Og den kraftige skovhugst har i sig selv reduceret skovressourcerne så meget, at mange udviklingslande ikke længere vil kunne løse energiproblemet på denne måde.

Der er i de fleste udviklingslande en voksende erkendelse af, at de voldsomme indhug i skovressourcerne nu må følges af nye store skovbeplantninger som et væsentligt bidrag til at løse fremtidens energiproblem. Samtidig søger nogle udviklingslande også at udvikle alternative energiformer, og lande som Kina og Indien har allerede gjort væsentlige landvindinger inden for biogassens praktiske anvendelse.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at Danmark er opmærksom på behovet for at støtte disse bestræbelser i modtagerlandene. Dette kan ske ved dels at yde bistand til skovbeplantningsprogrammer dels at sikre sig, at rimelige alternative energikilder tages med i overvejelserne om nye projekter. Herudover kunne der ydes bistand dels til u-landenes egen forskning på energiområdet, specielt med hensyn til praktiske eksperimenter på lavteknologisk niveau, dels til skovbeplantning og til udvikling af alternative energikilder, hvor dette er hensigtsmæssigt, herunder udvikling af solvandvarmere, biogasanlæg, vindmøller og mindre vandkraftanlæg.

Naturens ressourcer

Befolkningspresset og udviklingen af en moderne sektor har i mange udviklingslande medført, at naturens ressourcer nedbrydes med en sådan hast, at de ikke kan nå at forny sig selv. Manglen på ny landbrugsjord og på brændsel har bragt marginale jorde under plov, uden hensyn til den økologiske balance, med det resultat, at områderne efter i nogle år at have tjent som leverandør af brødkorn og/eller brændsel i dag ligger sterilt hen – jfr. udviklingen på den tørre savanne i Afrika og i Amazonlandet. Nedbrydningen af disse marginale områder får samtidig konsekvenser for mange af de centrale kornkamre i den tredie verden. Skovhugsten på højplateauet i Guinea, hvor Gambia-, Senegal- og Nigerfloderne udspringer, har reduceret regnmængden i området med konsekvenser for landbruget på flodsletterne. Skovhugsten på og opdyrkningen af Himalayas sydskråninger har på sin side medført, at floderne bærer store mængder ler ned i dalene, hvilket forøger risikoen for oversvømmelser i Gangesdalen og deltaet.

Den industrielle udvikling i den tredie verden forløber næsten helt uden hensyn til virkninger for miljøet; i visse af de tætbefolkede lande i Asien er floder og vandløb så forurenede, at fiskebestanden er i fare for at blive reduceret, hvilket direkte vil ramme store grupper af fattige flodfiskere.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at man fra dansk side hidtil har været for lidt opmærksom på de voksende miljøproblemer i modtagerlandene, og at Danmark bør være indstillet på at øge projektstøtten til u-landenes begyndende bestræbelser på at forebygge skader og genoprette de skader, der er forvoldt. Dette kan bl.a. ske gennem bistand til skovbeplantningsprojekter og projekter, der har til formål at udnytte marginale jorde på en økologisk rigtig måde.

Udvalget finder endvidere, at miljøhensyn bør tillægges større vægt, og at dette aspekt bør indgå som del af al projektforberedelse.

Projektsamarbejdet med modtagerlandene

Indførelsen af nye samarbejdsformer i begyndelsen af 1970'erne sikrede som tidligere nævnt modtagerlandene en væsentlig indflydelse på projektbistanden, og medførte således, at projekterne i langt højere grad kunne integreres i modtagerlandets planlægning og administration.

Projektbistand er en administrativt krævende bistandsform for bistandsorganisationen, men netop derfor også en bistandsform, hvor giverlandet typisk får en betydelig indsigt

i og indflydelse på aktiviteternes planlægning og gennemførelse.

De øgede krav til kvaliteten, især af projekternes planlægning har endog bevirket, at det danske engagement i de senere år er blevet større. Flere faglige og administrative ressourcer har fra dansk side måttet sættes ind i projektplanlægningen, ikke mindst med henblik på at sikre projekternes fattigdomsorientering og deres inddragelse af befolkningen i projektområdet. Resultatet er ofte, at det endelige projekt afviger ganske meget fra modtagerlandets oprindelige forslag.

Det danske engagement i projektsamarbejdet er ligeledes øget som følge af udviklingen henimod mere integrerede og komplekse projekter i landdistrikter.

På baggrund af de vanskeligheder, som gennemførelsen af projektbistanden ofte præges af, er spørgsmålet blevet rejst ikke blot i Danmark, men også internationalt, i hvilket omfang giverlandene kan og bør stille betingelser og krav til modtagerlandene, dels om overholdelse af deres forpligtelser i relation til konkrete projekter, dels om iværksættelsen af økonomiske og sociale reformer, f.eks. vedrørende skattelovgivning, fatsættelse af fødevarepriser, jordreformer m.v., som må skønnes nødvendige for en effektiv gennemførelse af bistanden.

Hvad angår modtagerlandets forpligtelser i relation til et bestemt projekt er disse som regel nedfældet i regeringsaftale samt en i reglen ganske detaljeret gennemførelsesplan. I enkelte tilfælde har Danmark afbrudt bistanden til et projekt, fordi modtagerlandet i aftaleperioden ændrede de aftalte forudsætninger for projektet.

Med hensyn til politiske betingelser har man fra dansk side hidtil kun stillet sådanne, hvor det skønnedes nødvendigt af hensyn til det konkrete projekts gennemførelse, således f.eks. lovgivning vedrørende kvalitetskontrol som forudsætning for projektbistand på dette område. Derimod har der ikke i bistandssamarbejdet fra dansk side været stillet direkte krav om ændringer i et lands udviklings- eller fordelingspolitik som forudsætning for dansk bistand generelt – et krav som af de fleste modtagerlande ville blive opfattet som indblanding i landets indre forhold.

Ligesom ved projektplanlægningen har det typiske danske engagement med hensyn til projektgennemførelsen været gennem en udvikling fra det store ansvar for projektstyringen (i 1960'erne) gennem en periode, hvor ansvaret i større grad lå hos modtagerlandets myndigheder, til situationen i dag, hvor man fra dansk side føler det nødvendigt at påtage sig et betydeligt medansvar for gennemførelsen af bistanden. Dette skyldes ikke mindst de senere års økonomiske vanskeligheder i flere af modtagerlandene, som i større omfang ønsker projekter, hvor giverlandet påtager sig relativt vidtgående forpligtelser med hensyn til projektets drift.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at det grundlæggende princip for projektsamarbejdet fortsat bør være modtagerlandets eget ønske om, og prioritering af de enkelte aktiviteter i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger, og at planlægningen af bistanden fortsat bør finde sted inden for rammerne af en løbende dialog, herunder årsforhandlingerne, ligesom systemet med indikative plantal for projektbistanden for en flerårig periode bør opretholdes.

Udvalget finder, at Danmark fortsat må påtage sig det nødvendige ansvar for planlægningen af projekterne med de krav, dette stiller til personale og faglig ekspertise. Kun gennem denne aktive deltagelse i projektundersøgelser og i planlægning vil det efter udvalgets opfattelse være muligt at sikre en hensigtmæssig gennemførelse af projektbistanden.

Udvalget finder endvidere, at integrerede projekter, som sikrer en samtidig udvikling over en række sektorer i et enkelt område, har betydelige fordele, men erkender samtidig, at gennemførelsen af sådanne komplekse projekter vil være forbundet med betydelige vanskeligheder, ligesom der også kan være andre problemer forbundet med sådanne projekter. Udvalget skal samtidig pege på, at en række af de samme problemer i princippet foreligger i forbindelse med gennemførelsen af enkeltprojekter, idet sådanne projekters effektivitet også er afhængig af en samtidig udvikling inden for andre områder. Udvalget ønsker derfor ikke at pege på nogen projekttype som den ideelle, men kun at fremhæve

nødvendigheden af koordination mellem de forskellige sektorer herunder mellem de forskellige led i produktions- og afsætningskæden som en væsentlig forudsætning for, at et projekt når ud til sin målgruppe. Den nødvendige koordination er selvsagt modtagerlandets ansvar, men den kan efter udvalgets opfattelse styrkes gennem et øget samarbejde mellem de forskellige bistandsorganisationer og det pågældende modtagerland, og bistandsorganisationerne imellem.

Udvalget er enig i, at der ikke som betingelse for dansk bistand generelt bør stilles krav af politisk karakter, og at de betingelser, der sættes for en given projektbistand, fortsat bør være knyttet til dens muligheder for at virke fremmende på udviklingen.

Det er udvalgets opfattelse, at ansvaret for et projekts gennemførelse som hovedregel bør hvile på modtagerlandet, og at danske eksperter normalt ikke bør pålægges administrative beføjelser. Samtidig erkender udvalget, at der kan være tilfælde, hvor Danmark efter opfordring fra modtagerlandet bør påtage sig et videregående ansvar for projektgennemførelsen. Projektet bør i sådanne tilfælde indbefatte et passende element af oplæring, således at det kan overtages af modtagerlandets myndigheder ved projektaftalens udløb.

Tidsrammer for projekter

For de fleste projekters vedkommende træffes der i dag aftale mellem de to regeringer om en samarbejdesperiode på 3–5 år. Erfaringen viser imidlertid, at gennemførelsen af et projekt, specielt i fattige udviklingslande, kan være forbundet med meget store vanskeligheder. Betalingsbalanceproblemer og økonomisk stramning gør det ofte vanskeligt for modtagerlandet at opfylde sine økonomiske forpligtelser i relation til projektet, hvortil kommer hindringer af socio-økonomisk karakter. Det er derfor snarere en regel end en undtagelse, at et projekt må forlænges, fordi de opstillede mål ikke er nået ved aftalens udløb.

Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets opfattelse, at man fra dansk side hidtil har været for optimistisk med hensyn til mulighederne for at gennemføre projekter inden for den relativt korte periode, der hidtil normalt har været opereret med. Udvalget finder derfor, at det vil være mere hensigtsmæssigt at lade projektaftalerne være af længere varighed, f.eks. 6–8 år, og for store, mere komplekse projekter, op til 10 år. Udvalget er opmærksom på, at det i nogle tilfælde kan stride mod modtagerlandets ønsker og planer, hvilket dog ikke bør hindre, at man fra dansk side er indstillet på at fortsætte bistanden over en længere periode.

Bevillingsmæssig fleksibilitet og korrektion

Statsrevisorerne foretog i efteråret 1981 en besigtigelsesrejse til Indien og Bangladesh. I deres rapport om denne rejse (indeholdt i endelig betænkning over statsregnskabet for 1979) har statsrevisorerne under henvisning til vanskelighederne ved gennemførelsen specielt af større projekter peget på nødvendigheden af større bevillingsmæssig fleksibilitet samt på muligheden for bevillingsmæssig korrektion under projektforløbet. Det fremgår af rapporten, at statsrevisorerne ser et problem i, at korrektioner i tidsforløb og forudsætninger inden for bevillingsrammen (d.v.s. aktstykkerammen) for et projekt ikke kommer til folketingets kundskab, før en revisionsberetning fremdrager dem i kritisk form og da på et så sent tidspunkt, at muligheden for bevillingsmæssige korrektioner ofte vil være forpasset. Statsrevisorerne fremsatte ikke forslag til løsning af disse problemer, men så gerne, at udvalget medtager denne problematik i sine overvejelser.

Udvalgets konklusioner

Udvalget er enig med statsrevisorerne i, at der er behov for større bevillingsmæssig fleksibilitet i bistandsprojekternes gennemførelse. Det gælder både med hensyn til mulighederne for at foretage løbende justeringer i projekternes udformning i lyset af de indhøstede erfaringer og med hensyn til tidshorisonten for projekterne. Udvalget anbefaler derfor, at bevillingsansøgninger udformes på en sådan måde, at der sikres større fleksibilitet i projektgennemførelsen og ikke mindst at det understreges, at de opstillede tidsrammer må tages med et vist forbehold, samt at Danida løbende un-

derretter de bevilgende myndigheder om væsentlige ændringer i tidsforløb og forudsætninger for større projekter.

Ikke-projektbunden bistand

Udviklingslandene har under de løbende internationale forhandlinger om bistandspolitiske spørgsmål gentagne gange rejst krav om, at giverlandene udviser større fleksibilitet i bistandsformerne, herunder at der gives øget adgang til ikke-projektbunden bistand.

Baggrunden herfor er ønsket om en bistand, der er mere fri set med modtagerlandets øjne end projektbistanden og således mindre bunden til enkeltaktiviteter. En bistand som modtagerlandet i langt større udstrækning kan tilpasse til de eksisterende behov, således som disse defineres af regeringen. Heraf følger også, at den ikke-projektbundne bistand i reglen vil muliggøre en hurtigere overførsel af ressourcer fra giver- til modtagerland end projektbistanden.

Det stærkt forøgede finansieringsbehov på grund af de seneste års økonomiske krise har aktualiseret u-landenes krav om ikke-projektbunden bistand. De store problemer med at opretholde importen sammen med vanskelighederne med at skaffe statsfinansiel dækning for at fortsætte igangværende aktiviteter har skabt behov for en bistandsform, som ikke er snævert knyttet til igangsættelse af nye projekter, men kan støtte bredere programmer med det formål at fremme strukturtilpasning, konsolidering og rehabilitering af de kriseramte lande.

Selv om en sådan bistand ikke er bundet til bestemte projekter, er den som regel, hvad enten den ydes af internationale organisationer, som Verdensbanken, eller som bilateral bistand, knyttet til gennemførelse af bestemte udviklingsprogrammer, der er accepteret af bistandsyderen og i flere tilfælde udarbejdet med dennes tekniske bistand. En sådan bistand knyttet til et bestemt udviklingsprogram kan være inddelt i perioder, således at finansieringen af senere faser gøres betinget af, i hvilken udstrækning modtagerlandets regering har bestræbt sig for at opfylde de aftalte forholdsregler under de forudgående faser.

Den ikke-projektbundne bistand vil imidlertid ofte være vanskeligere at følge og kontrollere for giverlandet end projektbistanden. Det vil hermed også være sværere at vurdere, i hvilken udstrækning bistanden har tjent giverlandets bistandspolitiske målsætninger.

Former for ikke-projektbunden bistand

Der foreligger ikke internationalt vedtagne definitioner af de forskellige bistandsformer. Betegnelserne for konkrete bistandsarrangementer har varieret gennem tiden, og fra bistandsorganisation til bistandsorganisation. Dette må ses i lyset af at bistanden er blevet ydet i så mangfoldige varianter, at den er vanskelig at rubricere i nogle få kategorier eller former.

Under internationale drøftelser især i OECD's udviklingskomité, DAC, synes der imidlertid at være bred tilslutning til følgende kategorisering af den ikke-projektbundne bistand[1])

- sektorbistand
- budgetstøtte
- importstøtte.

Der er tale om glidende overgange, både mellem disse tre hovedformer for ikke-projektbunden bistand indbyrdes, og mellem projektbistand og ikke-projektbunden bistand. Det vil ofte være vanskeligt at afgøre, under hvilken bistandsform et konkret bistandsarrangement skal henføres.

Sektorbistand
(bistand til gennemførelse af en enkelt sektors udviklingsstrategi)

En regeringsaftale mellem giver og modtager vedrørende et sektorbistandsarrangement bestemmer i princippet, at der til en sektors udvikling over en given periode overføres en vis mængde ressourcer fra giverlandet. De nærmere omstændigheder omkring denne form for bistand varierer meget. I den rene form må modtagerlandet selv afgøre, til hvilke aktiviteter inden for sektoren, bistanden faktisk anvendes. Bistanden indgår således som et generelt bidrag til modtagerlandets finansiering af sektorens udvikling, og giverlandet må derfor i sin vurdering af bistandens virkninger basere sig på en evaluering af hele sektorens udvikling.

[1]) Katastrofebistand og gældslettelse, der ydes, når særlige akutte behov opstår, falder uden for denne opdeling. Disse betegnelser refererer til bistandssituationen, snarere end til selve bistandens karakter. Katastrofebistand kan således udmærket samtidig være enten projekt- eller sektorbistand.

En af bistandens forudsætninger vil være, at der foreligger en udviklingsstrategi eller plan for sektoren, som bistandsorganisationen i alt fald indirekte godkender gennem regeringsaftalen. I visse tilfælde vil bistandsorganisationer deltage i udarbejdelsen af denne udviklingsstrategi og vil herigennem – især hvis det drejer sig om en stor og faglig stærk bistandsorganisation, der finansierer en væsentlig del af et lille modtagerlands udviklingsbudget for den pågældende sektor – få en betydelig indflydelse på sektorens udvikling. I andre tilfælde vil sektorstrategien være en given størrelse, som bistandsorganisationen kun i ringe grad kan øve indflydelse på.

Det er imidlertid sjældent, at sektorbistand ydes i sin rene form som ovenfor skitseret. Ved de mest almindelige former for sektorbistand har giverlandet mulighed for at deltage i den nærmere identifikation af bistandsaktiviteterne. Der vil derfor være en glidende overgang mellem disse former for aktivitetsbunden sektorbistand og den direkte projektbundne bistand.

Begrebet sektor vil således ofte være snævert defineret i aftalen – f.eks. vil sektoren ikke omfatte hele modtagerlandets industrisektor, men snarere en delsektor som håndværkerskolevæsenet.

Hertil kommer, at aftalen ofte vil indeholde en bestemmelse om, at de enkelte bistandsaktiviteter i sektoren efterfølgende og løbende skal defineres af de to parter inden for aftalens rammer. Betegnelsen sektorbistand er også blevet anvendt, hvor en aftale på forhånd definerer en række konkrete aktiviteter inden for en given sektor.

Den således aktivitetsbundne sektorbistand er udtryk for et ønske hos giverlandet om på én gang at opnå sektorbistandens fordele gennem at yde en mere massiv og sammenhængende bistand til en enkelt sektor, og samtidig bevare den væsentlige indflydelse på valget af konkrete bistandsaktiviteter og den efterfølgende kontrol med midlernes anvendelse, som karakteriserer projektbistanden. Den aktivitetsbundne sektorbistand vil ofte også indeholde et element af ekspertbistand.

Budgetstøtte
(bistand i form af en generel støtte til modtagerlandets statsbudget)

Budgetstøtte kan af modtagerlandet frit anvendes til finansiering af en hvilken som helst post på det offentlige udviklings- og driftsbudget. Giverlandet kan således ikke henføre bistanden til konkrete aktiviteter og må i vurderingen af bistandens effekt basere sig på evalueringer af landets totale udvikling i forhold til de opstillede samlede udviklingsplaner.

Importstøtte
(bistand i form af støtte til modtagerlandets import)

Gives importstøtten som generel betalingsbalancestøtte, hvor modtagerlandet frit kan disponere over bistandens anvendelse til import, tales om *programbistand.* I visse tilfælde vil aftalen vedrørende programbistand indeholde en bestemmelse om anvendelsen af et beløb i lokal valuta, der svarer til bistandens størrelse.

Kan importstøtten kun anvendes til finansiering af nærmere afgrænsede kategorier af importvarer til aktiviteter, der ikke angår bestemte projekter (f.eks. reservedele og råvarer til vedligeholdelse og drift af produktionsvirksomheder, udstyr til rehabilitering af et transportsystem) anvendes betegnelsen *bistand til finansiering af specifikke importvarer.*

Betegnelsen *varebistand* anvendes om bistand i form af leverancer af én bestemt vare – typisk i bulk-leverancer (f.eks. kunstgødning). Regeringsaftaler vedrørende varebistand, og bistand til finansiering af specifikke importvarer, vil i visse tilfælde indeholde særlige bestemmelser vedrørende anvendelsen af det salgsprovenu i lokal valuta, der fremkommer ved de centrale myndigheders lokale videresalg af importvaren.

Programbistand indgår som et generelt bidrag til modtagerlandets import, og giverlandet kan ikke identificere de importvarer, bistanden giver anledning til. Vurderingen af bistandens effekt må derfor, på samme måde som for budgetstøttens vedkommende, baseres på evalueringer af landets totale udvikling i forhold til de opstillede udviklingsplaner.

For bistand til finansiering af specifikke importvarer og varebistand kan giverlandet ifølge sagens natur identificere de importvarer, som bistanden ydes til. Da denne bistand i hvert fald for varebistandens vedkommende normalt forøger modtagerlandets muligheder for import af samme varer og kanaliseres gennem modtagerlandets distributionssystemer, kan giverlandet som regel ikke identificere den faktiske anvendelse af bistanden. Vurderingen af

bistandens effekt må derfor baseres på evalueringer af udviklingen i de relevante sektorer eller delsektorer i forhold til de opstillede planer. I den udstrækning aftalen vedrørende importstøttebistand også indeholder en bestemmelse vedrørende anvendelse af beløb i lokal valuta, må en samlet vurdering af bistanden suppleres med en undersøgelse af de aktiviteter, der herigennem finansieres.

Projektbistand i forhold til ikke-projektbunden bistand

Som tidligere nævnt er der tale om glidende overgange mellem projektbistand og de forskellige former for ikke-projektbunden bistand.

Disse glidende overgange viser sig også på anden vis. – Ved en analyse af bistandens virkninger på modtagerøkonomien, vil det i en række tilfælde vise sig, at nettovirkningen af en aktivitetsbunden projektbistand svarer til en fri budgetstøtte/programbistand af samme størrelse. Den enkelte bistandsform kan således tjene andre formål end det primære, regeringsaftalebestemte formål.

Det vil i mange tilfælde være således, at den aktivitet, som projektbistanden finansierer, har en så høj prioritet i modtagerlandet, at den under alle omstændigheder ville blive gennemført, omend ikke efter helt de samme retningslinier. Projektbistanden kan hermed siges at frigøre midler som modtagerlandet frit kan anvende til andre formål (i internationalt bistandssprog kaldes det at »switche« d.v.s. rokere).

Rokeringseffekten varierer fra modtager til modtager, og fra giver til giver. Modtagerlande, der sidder inde med faglig ekspertise, og hvis udviklingsbudget kun i ringe udstrækning finansieres af udenlandsk projektbistand – eksempel: Indien – skulle have mange muligheder for at rokere. Mens omvendt lande, hvis udviklingsbudgetter hovedsageligt finansieres udefra – eksempler: Bangladesh og Tanzania – har færre muligheder for at rokere. Hertil kommer at rokeringsbegrebet i nogen grad mister mening, når modtagerlandet står over for bistandsorganisationer, der deltager aktivt i projektudvælgelse og -formulering, og som derfor i væsentlig grad præger projekterne. Selv i sådanne tilfælde vil der ganske vist kunne tales om, at der ved bistand til et højt prioriteret projekt frigøres midler, som modtagerlandet frit kan anvende til andre formål. Men netop bistandsorganisationens indflydelse på projektformulering m.m. bevirker samtidig, at der i sådanne tilfælde ikke kan tales om, at projektbindingen neutraliseres, og at nettovirkningen af projektbistanden hermed svarer til en fri budgetstøtte/programbistand af samme størrelse.

Også på anden vis kan projektbistanden bidrage til andre formål end det primære. Såfremt en del af projektbistanden anvendes til finansiering af lokale omkostninger – d.v.s. udgifter i modtagerlandets valuta – vil projektbistanden skabe ressourcer i udenlandsk valuta, som af modtagerlandet fri kan anvendes til import.

Ovennævnte betragtninger om projektbistanden gør sig i endnu videre omfang gældende for sektorbistand, der repræsenterer en stigende grad af ansvar hos modtagerlandet for og fleksibilitet med hensyn til bistandsmidlernes anvendelse. Varebistand, der primært tager sigte på at afhjælpe modtagerlandets betalingsbalanceproblemer, kan også tilgodese andre formål. Udover rokeringseffekten, der i dette tilfælde består i, at modtagerlandet kan anvende dets »egen« udenlandske valuta til finansiering af anden import, vil modtagerlandet ved lokalt videresalg af de som bistand ydede varer opnå indtægter i lokal valuta, som – medmindre aftalen indeholder særlige bestemmelser herom – vil kunne anvendes til andre formål på både anlægs- og driftsbudget. Samme betragtninger gør sig gældende for bistand til finansiering af specifikke importvarer.

Selv om der er betydelige forskelle mellem de enkelte former for ikke-projektbunden bistand, adskiller den ikke-projektbundne bistand sig generelt fra projektbistanden bl.a. på følgende punkter:

- større fleksibilitet med hensyn til bistandens anvendelse og hurtigere overførsel af bistanden,
- giverlandet kan ikke identificere de konkrete aktiviteter, hvortil bistanden anvendes (dette gælder dog ikke visse aktivitetsbundne former for sektorbistand),
- giverlandets direkte operationelle ansvar for bistandens praktiske gennemførelse er som regel beskedent,
- dialogen og samarbejdet mellem giver- og modtagerlandet vil sigte på fastlæggelse af retningslinier og planer for, dels sektorudvikling (i tilfælde af sektorbistand, bistand til finansiering af specifikke import-

varer og varebistand), dels landets samlede udvikling (i tilfælde af budgetstøtte og programbistand), og eventuelle ændringer heri,
- evaluering af bistandseffekter i lyset af giverlandets bistandspolitiske principper og målsætninger må foretages gennem evalueringer af udviklingen i den enkelte (del)sektor eller landet som helhed.

Erfaringer med ikke-projektbunden bistand

Danmark har kun i begrænset – omend stigende – omfang ydet ikke-projektbunden bistand.

Sektorbistand i dens mere eller mindre rene form er ydet til lokale udviklingsbanker og -fonde i Tanzania (Tanzania Rural Development Bank) og i Kenya (Kenya Rural Development Fund), d.v.s. til institutioner med et ret begrænset virkefelt inden for en hovedsektor og med klart definerede retningslinier for virksomheden.

Sektorbistand i mere aktivitetsbunden form er ydet til Kenya (Kenya Farm Input Supply Scheme) og til Tanzania (Tanzania Rural Water Supply).

Erfaringerne har i det store og hele været positive, omend der har været forsinkelser med hensyn til overførslen af midler og gennemførelsen af aktiviteterne væsentlig på grund af administrative flaskehalse i modtagerlandene.

Der er ikke hidtil fra dansk side givet budgetstøtte.

Importstøtte i form af varebistand har især været ydet til Bangladesh (f.eks. rågummi, råjern og i de senere år næsten udelukkende kunstgødning) og Tanzania (f.eks. teknisk fedt, kunstgødning og medicin). Den ydede varebistand har taget sigte på at imødekomme et stort behov og et højt prioriteret ønske hos modtagerlandene, og har samtidig kunnet overføres relativt hurtigt. Dette sidste er en væsentlig årsag til, at især Verdensbanken i de seneste år stærkt har anbefalet denne bistandsform til fattige lande med store økonomiske problemer. Den danske varebistand har som oftest kun udgjort en beskeden del af modtagerlandets samlede import af de pågældende varer. Det har derfor været vanskeligt – ikke mindst i Bangladesh – at måle effekten af bistanden og kontrollere dens faktiske anvendelse, og Danmark har i vid udstrækning måttet basere sig på evalueringer foretaget f.eks. af Verdensbanken inden for den relevante sektor eller delsektor.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at Danmark viser større åbenhed over for at gå ind i at yde visse former for ikke-projektbunden bistand som led i det gavefinansierede bistandssamarbejde med flere modtagerlande.

Efter udvalgets opfattelse har en række især fattige udviklingslande med store betalingsbalanceproblemer et presserende behov for øget import især i form af produktionsmidler til landbruget samt råvarer og reservedele til håndværk og industrien.

Til fordel for ikke-projektbunden bistand taler generelt, at dens større fleksibilitet med hensyn til anvendelsen muliggør en mere effektiv indpasning i modtagerlandets udviklingsforanstaltninger og især en løbende tilpasning til ændringer i modtagerlandets behov end tilfældet er for projektbistanden. Samtidig giver den ikke-projektbundne bistand mulighed for en hurtigere overførsel af ressourcer til modtagerlandet.

Heroverfor står, at det i forhold til projektbistanden generelt er forbundet med betydelige vanskeligheder for giverlandet at følge og kontrollere bistandens anvendelse og vurdere dens effekt i forhold til giverlandets bistandspolitiske målsætninger. Disse vanskeligheder vil være størst i de tilfælde, hvor den ikke-projektbundne bistand ydes i form af budgetstøtte og programbistand, men vil også gøre sig gældende for den rene sektorbistand og i almindelighed også for varebistanden.

Ydelse af ikke-projektbunden bistand forudsætter derfor en gensidig tillid og en høj grad af overensstemmelse mellem modtagerlandets udviklingspolitiske mål og giverlandets bistandspolitiske målsætninger samt enighed om, hvorledes disse mål i praksis skal søges virkeliggjort.

Er der på forhånd store forskelle mellem modtagerlandets udviklingspolitik og giverlandets mål med bistanden, må giverlandets muligheder for at påvirke de overordnede retningslinier og planer for sektorudvikling og ikke mindst lan-

dets samlede udvikling anses for yderst begrænsede.

Generelt må det antages, at giverlandets indflydelse og påvirkningsmuligheder ved ydelse af ikke-projektbunden bistand i betydelig grad vil afhænge af omfanget af bistanden, idet modtagerlandets interesse i at gå ind på og i praksis opfylde bestemte retningslinier og betingelser må forudses at være afhængig af bistandens betydning for både (del)sektorudviklingen og udviklingen i landet som helhed.

Den ikke-projektbundne bistand er i forhold til projektbistanden karakteriseret ved, at det ofte er vanskeligere for giverlandet at bistå modtagerlandet med bistandens gennemførelse. Den ikke-projektbundne bistand stiller derfor store krav til modtagerlandets administrative kapacitet, og heller ikke på dette område tjener det noget formål, at giverlandet stiller betingelser, som modtagerlandet ikke vil eller formår at opfylde.

I lyset af disse overvejelser har udvalget drøftet, hvilke af de forskellige former for ikke-projektbunden bistand, der især må anses for egnede til at tilgodese modtagerlandenes behov i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Dette må naturligvis afhænge af en detaljeret vurdering i det konkrete tilfælde af en række af de allerede nævnte forhold i det enkelte modtagerland. Generelt finder udvalget imidlertid, at især de aktivitetsbundne former for sektorbistand samt varebistand og bistand til finansiering af specifikke importvarer vil være at foretrække for dansk bistand. Sektorbistand i dens aktivitetsbundne former, f.eks. hvor de enkelte bistandsaktiviteter efterfølgende defineres af giver- og modtagerland i fællesskab, giver således både større fleksibilitet og mulighed for dansk indseende med bistandens virkninger.

Ydelse af varebistand og bistand til finansiering af specifikke importvarer vil imødekomme et centralt behov hos flere af modtagerlandene. Undersøgelser af distributionssystemet for de pågældende varer i det enkelte modtagerland vil efter udvalgets opfattelse være en af forudsætningerne for at tilvejebringe rimelig sikkerhed for, at denne bistand vil kunne blive anvendt efter hensigten.

Udvalget finder, at der bør være mulighed for at vurdere virkningerne af ikke-projektbunden bistand, men ønsker samtidig at påpege, at de administrative og revisionsmæssige krav, ikke mindst for så vidt angår importstøtteformerne – der tilgodeser et akut behov – bør udformes under hensyn til bistandens særlige karakter.

KAPITEL 14

Personelbistanden

Personelbistanden generelt

Personelbistanden omfatter udsendelse af eksperter og frivillige til udviklingslandene samt studieprogrammer (kurser eller individuelle studier) for personer fra udviklingslandene. Personelbistanden ydes dels på bilateral basis i direkte samarbejde med de enkelte udviklingslande dels på multilateral basis i samarbejde med internationale organisationer.

I modsætning til projektbistanden, der er koncentreret om et begrænset antal modtagerlande, har personelbistanden traditionelt været ydet til en bred kreds af modtagerlande. Selv om en stigende del af personelbistanden, herunder især ekspertbistanden, ydes i tilknytning til projektbistanden, er en stor del af personelbistanden fortsat uafhængig af projektbistanden.

Personelbistanden finansieres særskilt. Det gælder også for hovedmodtagerlandene, hvor personelbistanden ydes udover de aftalte landerammer for projektbistanden. Hovedmodtagerlandene har således ikke mulighed for at foretage en egentlig prioritering af personelbistanden i forhold til projektbistanden. Mens stipendiebistanden og frivilligbistanden til hovedmodtagerlandene altid har været finansieret uden for landerammerne, gjaldt tidligere for ekspertbistanden, at udgifter til projekteksperter blev afholdt inden for landerammen, mens bevillingen til enkelteksperter ydedes ud over landerammen. Af hensyn til især administrationen af projekterne fandt Danmark det imidlertid nyttigt at kunne knytte ekstra eksperter til disse, uden at de beløb, modtagerlandet havde fået stillet til rådighed til projektbistand, dermed reduceredes. Fra 1. januar 1980 er udgifter til nye projekteksperter derfor blevet afholdt af ekspertbevillingen uden for landerammen. Der er herved etableret en procedure, som sikrer, at et projekt hurtigere kan styrkes med ekspertbistand. Ekspertbistanden drøftes dog fortsat sammen med forhandlingerne med hovedmodtagerlandene om den øvrige bistand, og stipendiebistanden er i de sidste år også blevet inddraget herunder.

Som følge af beslutninger om at fastholde ekspertantallet nogenlunde konstant opereres der i den interne planlægning med flerårige rammetal for ekspertbistanden til de største modtagerlande.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet, om personelbistanden til hovedmodtagerlandene skulle finansieres inden for landerammerne. Et flertal af udvalgets medlemmer finder, at personelbistanden fortsat bør holdes uden for landerammerne til modtagerlandene. Disse medlemmer lægger afgørende vægt på den selvstændige danske interesse i at modtage stipendiater og have danske eksperter og frivillige udsendt og tilknyttet dansk-finansierede projekter samt på den oplysningsmæssige værdi i Danmark heraf. Ved at lægge personelbistanden ind under landerammerne kunne det ikke udelukkes, at modtagerlandene ud fra mere kortsigtede betragtninger ville foretrække andre former for bistand med deraf følgende risiko for, at projekter ikke kunne gennemføres. Endvidere finder disse medlemmer det vigtigt at bevare den fleksible administration af personelbistanden, som er gennemført ved den nugældende ordning.

Et mindretal (Carl Thomsen) lægger afgørende vægt på hovedmodtagerlandenes mulighed for selv at foretage en prioritering mellem de forskellige former for bistand inden for de aftalte landerammer. Mindretallet finder det prin-

cipielt betænkeligt at lade modtagerlandets valg af bistandsform blive afgørende for størrelsen af den danske gavebistand til det pågældende land, hvilket vil være tilfældet, dersom personelbistanden finansieres uden for de aftalte landerammer. Derved skabes risiko for en uhensigtsmæssig forvridning af den ydede bistand, herunder i visse tilfælde oget risiko for at modtagerlandet udnytter personelbistanden til at reducere sine lønudgifter ved at anvende danske eksperter og frivillige i stedet for lokalt personale, hvilket kan bidrage til at vanskeliggøre modtagerlandets endelige overtagelse og videreførelse af dansk-støttede aktiviteter.

Ekspertbistanden

Omfang og fordeling

Den bilaterale ekspertbistand omfatter dels projekteksperter, der er tilknyttet danske gave- eller lånefinansierede projekter, dels enkelteksperter, som udsendes efter anmodning fra modtagerlandet til andre opgaver.

Bilateral ekspertbistand kan principielt ydes til alle udviklingslande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 1.000 dollars men er over de senere år koncentreret om de fattige udviklingslande.

Den multilaterale ekspertbistand omfatter eksperter udsendt gennem internationale organisationer, dels senioreksperter, der finansieres af organisationerne selv, dels yngre assisterende eksperter eller Junior Professional Officers (unge med en akademisk uddannelse og højst tre års erhvervserfaring), der finansieres af danske bistandsmidler i henhold til særlige aftaler med de internationale organisationer.

Multilaterale senioreksperter udsendes af de internationale organisationer til en bred kreds af lande, men for de assisterende eksperter og for Junior Professional Officers gælder ligesom for bilaterale eksperter, at de kun udsendes til lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 1.000 dollars.

Udviklingen i antallet af udsendte eksperter fremgår af bilag 23; udviklingen i antallet af bilaterale eksperter fordelt på modtagerlande er gengivet i bilag 24.

Mens der tidligere ikke modtoges flere anmodninger om bilateral ekspertbistand, end at alle velbegrundede anmodninger, hvortil kvalificerede eksperter fandtes, kunne imødekommes, steg antallet af anmodninger væsentligt i slutningen af 1970'erne. Samtidig skabte udvidelsen af projekt- og lånebistanden større behov for bilaterale eksperter. Det besluttedes derfor at gennemføre en vis koncentration af ekspertbistanden på projektaktiviteter, således at eksperttallet kunne holdes på nogenlunde samme niveau som hidtil. Herefter bevilges normalt kun bilaterale eksperter i forbindelse med gave- eller lånefinansierede projekter samt til fortsættelse af ekspertbistanden i de lande, der traditionelt over en årrække har modtaget ekspertbistand, navnlig landene i den sydlige del af Afrika. Som følge heraf har mere end halvdelen af det samlede antal eksperter i de senere år været udsendt til de fire hovedmodtagerlande: Kenya, Tanzania, Indien og Bangladesh. Endvidere har navnlig Zambia, Botswana og Malawi modtaget et stort antal eksperter. Den resterende del af ekspertbistanden er bl.a. på grund af den store spredning i statslånsbistanden fordelt over et ret stort antal modtagerlande, og i 1981 var der således udsendt bilaterale eksperter til ialt 33 lande.

Der er sket visse ændringer i fordelingen af ekspertbistanden, efterhånden som nye modtagerlande er kommet til, f.eks. Angola og Mozambique, mens ekspertbistand til andre lande som f.eks. Botswana og Swaziland, er reduceret, efterhånden som disse landes bruttonationalprodukt pr. indbygger steg.

Antallet af udsendte eksperter har over de senere år ligget på omkring 300-350 bilaterale eksperter og 100-150 multilaterale eksperter. På grund af den stadig større koncentration af den bilaterale ekspertbistand om projektaktiviteterne er der sket en væsentlig forøgelse af antallet af projekteksperter i forhold til antallet af enkelteksperter. I hovedmodtagerlandene er således i dag næsten alle eksperter knyttet til enten gave- eller lånefinansierede projektaktiviteter eller placeret på centrale poster i den del af landets administration, som beskæftiger sig med arbejde, der har relation til disse aktiviteter.

Baggrunden for at holde ekspertbistanden på et nogenlunde konstant antal og koncentrere den bilaterale ekspertbistand om projektaktiviteter har været hensynet til at sikre en effektiv administration. Ekspertbistand hører ligesom andre former for personelbistand til de mest administrationskrævende former for bi-

stand. Inden for de givne administrative rammer og under hensyn til de store krav, der må stilles til en grundig udvælgelse og forberedelse af eksperterne for at sikre et godt udbytte af disses arbejde, har Danmark fundet at måtte sætte denne begrænsning. Ved så vidt muligt at koncentrere ekspertbistanden om de lande, hvor der er oprettet bistandsmissioner, eller findes andre danske repræsentationer, som kan følge arbejdet, sikres dels kontrol med eksperternes arbejde, dels at der kan ydes fornøden støtte til disse.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at den bilaterale ekspertbistand fortsat i første række søges koncentreret om dansk-støttede gave- og lånefinansierede bistandsaktiviteter. Herudover må bilateral ekspertbistand i form af enkelteksperter til hovedmodtagerlande og andre lande med danske bistandsmissioner til at støtte eksperterne prioriteres. Der bør dog også være mulighed for at yde ekspertbistand i andre tilfælde, hvor særlige grunde taler herfor, f.eks. for at støtte danske private organisationers projekter.

Under disse forudsætninger og i lyset af, at ekspertbistanden i forhold til omkostningerne kan give relativt stort udbytte, finder udvalget, at Danmark i større omfang end hidtil bør søge at imødekomme udviklingslandenes relevante anmodninger om ekspertbistand. Udvalget findet det værdifuldt, at ekspertbistanden også giver danskere mulighed for at få indblik i udviklingslandenes forhold, som er nyttigt for Danamarks relationer i øvrigt med disse lande. Der bør fortsat være mulighed for at rekruttere eksperter fra udviklingslande og fra andre industrilande, hvor det er nødvendigt for gennemførelsen af projektaktiviteter.

Udvalget er opmærksom på, at den anbefalede forøgelse af ekspertbistanden vil øge arbejdsbyrden for ekspertadministrationen, og at den nuværende ekspertbistand er fastholdt på et nogenlunde konstant niveau for at sikre en effektiv administration.

Eksperternes funktion

Flertallet af eksperter udsendes som rådgivere for de lokale myndigheder. Ved udsendelse af eksperter lægges altid vægt på, at eksperten tillægges en funktion, hvor der enten indgår direkte undervisning, eller sker instruktion af en lokal medarbejder (counterpart), som vil kunne videreføre arbejdet, når eksperten forlader landet.

I visse tilfælde tillægges der dog også eksperterne eksekutive beføjelser. Dette sker især, fordi der ikke i modtagerlandet findes fornoden ekspertise, som kan varetage disse funktioner uden støtte af en rådgiver udefra. Det gælder navnlig i Afrika, mens der i Asien findes uddannet personale. Når det alligevel er nødvendigt at have et vist antal danske eksperter ved projekterne, også i Asien, er det for at sikre projekternes gennemførelse samt den formidling af udviklingseffekten, som kun kan sikres gennem et løbende samarbejde mellem de danske eksperter og de lokale medarbejdere.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at modtagerlandenes egne eksperter i videst muligt omfang altid bør inddrages i gennemførelsen af projekter, og disses uddannelse og baggrund i givet fald suppleres ved at yde stipendier til studieophold. Der bør fortsat udvises fleksibilitet med hensyn til, om eksperterne skal virke som rådgivere eller kan tillægges eksekutive beføjelser, fordi det kan være nødvendigt i forbindelse med visse aktiviteter at give eksperterne eksekutive beføjelser. I øvrigt kan det i praksis være vanskeligt helt at adskille rådgivende og eksekutive beføjelser. Det må imidlertid efter udvalgets opfattelse være et hovedprincip, at eksperter ikke tillægges eksekutive beføjelser, hvis det er muligt at besætte poster med disse beføjelser lokalt, selv om dette skulle medføre en noget lavere grad af effektivitet i projektgennemførelsen. Udvalget finder også, at det så vidt muligt bør undgås, at eksperter tillægges eller overtager eksekutive beføjelser, der medfører et direkte ansvar for personaleafskedigelser og gennemgribende omlægninger, idet dette vil kunne skabe et uønsket modsætningsforhold mellem eksperten og det lokale personale.

Eksperternes rekruttering og udsendelse

De gældende retningslinier for rekruttering af eksperter og disses ansættelsesvilkår under udsendelsen er beskrevet i bilag 25.

Med henblik på at sikre den bedst mulige rekruttering af eksperter har der for nylig været foretaget en undersøgelse af Danidas rekrutteringsprocedure. Denne undersøgelse resulterede i en vis udvidelse og fastere strukturering af proceduren, bl.a. med inddragelse af psykologer i særlige tilfælde eksempelvis ved besættelse af særligt belastende poster.

Udsendelsen af eksperter sker i henhold til »Reglement og Vejledning for Udsendte Eksperter«, normalt for en 2-års periode med mulighed for forlængelse. Udsendelsen kan ikke strække sig udover en periode af 5 år i samme land, medmindre særlige omstændigheder taler derfor. Baggrunden for reglen med 2-års kontrakter er ønsket om ikke på forhånd at binde sig for en længere periode, dels for at se, hvordan eksperten klarer arbejdet under de fremmedartede forhold, dels for at se, hvor lang tid der vil være behov for den pågældende. Årsagen til reglen om maksimalt 5 års ansættelse på samme sted er dels, at eksperten efter de 5 år i samme stilling normalt vil have tilført arbejdet de nye impulser, som er mulige, dels for over for modtagerlandet at understrege, at der alene er tale om en midlertidig bistand, hvorefter landet selv skal besætte den pågældende stilling.

Der gøres i betydelig grad brug af eksperter fra danske virksomheder. Flertallet af disse udsendes af virksomhederne inden for indgåede kontrakter om projektaktiviteter og under statslån enten til forundersøgelser eller til gennemførelse af statslånsprojekter. Herudover er der over ekspertbevillingen i de seneste år udsendt et begrænset antal eksperter gennem danske virksomheder og organisationer. Således var der pr. 1.1.1981 udsendt 9 eksperter på denne måde.

Såfremt eksperter har arbejdet tilfredsstillende, og der efter udløbet af 5-års perioden er behov for dem til stillinger i andre lande, vil Danida ifølge hidtidig praksis ansætte dem på tilsvarende vilkår, d.v.s. på 2-års kontrakt med mulighed for forlængelse. Men der er ikke mulighed for på forhånd ved den første ansættelse at garantere en sådan fornyet ansættelse, da det vil afhænge af de anmodninger, Danmark får fra udviklingslandene.

På baggrund af de senere års stigende vanskeligheder for eksperter uden orlov med at få arbejde efter tilbagekomsten til Danmark har en del eksperter fremsat forslag om mere permanent ansættelse.

Udvalgets konklusioner

Udvalget understreger betydningen af en grundig udvælgelse og forberedelse af eksperter og anbefaler, at rekrutteringsproceduren løbende søges forbedret. Udvalget har drøftet spørgsmålet om mere langvarige ansættelser af eksperter. Under hensyn til usikkerheden om behovet over længere perioder for eksperter af forskellige kategorier og dermed risikoen for manglende mulighed for udnyttelse af disse finder udvalget, at ansættelse for 2-års perioder bør fastholdes som generel hovedregel.

Udvalget har i øvrigt overvejet, på hvilke måder eksperternes vanskeligheder med at få arbejde efter hjemkomsten til Danmark kan afhjælpes. Efter udvalgets opfattelse kan disse vanskeligheder i første række afhjælpes ved at fremme eksperternes adgang til at opnå orlov fra deres stillinger inden udsendelsen. Udvalget har med tilfredshed bemærket de initiativer, der er taget fra såvel Danidas som fra en række fagministeriers side for at sikre, at der i videst muligt omfang gives orlov med henblik på udsendelse til udviklingslandene og henstiller, at man fortsat er opmærksom på mulighederne for eventuelle forbedringer. Udvalget finder det ønskeligt, at den private sektor giver bedre muligheder og vilkår med hensyn til orlov ved udsendelse som eksperter og anbefaler, at disse spørgmål tages op til drøftelse med de relevante organisationer. Udvalget har noteret sig de bestræbelser, der er i gang for at gøre u-landsarbejde meriterende ved tilbagevenden til et karriereforløb i Danmark bl.a. på lægeområdet. Udvalget understreger, at den brede erfaring på et ofte ret højt ansvarsniveau, som eksperterne opnår ved arbejde i udviklingslandene,

hidtil ikke normalt er tillagt den værdi, den bør tillægges, og henstiller, at der ved genansættelser af eksperter efter hjemkomsten tages hensyn hertil såvel ved offentlig som privat ansættelse.

Udvalget finder, at Danida fortsat bør være opmærksom på mulighederne for at indhente ekspertise fra dansk erhvervsliv for derigennem også at medvirke til at styrke erhvervslivets erfaringer i samarbejde med udviklingslandene. En fordel ved ekspertudsendelse gennem danske virksomheder kan være, at eksperten bevarer tilknytningen til det danske arbejdsmarked og kan fortsætte i sit hidtidige karriereforløb. Samtidig er udvalget klar over, at dansk erhvervsliv på en række områder ikke råder over den ekspertise, som visse typer af projekter kræver, ligesom modtagerlandene i en række tilfælde foretrækker eksperter udsendt direkte af Danida. Udvalget anbefaler, at Danida i videre omfang end hidtil er opmærksom på at udnytte erhvervslivets ekspertise også til mere begrænsede ekspertopgaver, og at der i alle tilfælde, hvor virksomheden udover at udlåne en ekspert, udfører generel rådgivningsvirksomhed, ydes godtgørelse herfor.

Uddannelse og orientering

I bilag 25 er givet en redegørelse for den gældende praksis for uddannelse og orientering af eksperter, der normalt omfatter 3 ugers generelt orienteringskursus, sprogkurser efter behov, en begrænset faglig orientering samt orientering om lokale forhold.

Udvalgets konklusioner

Udvalget understreger nødvendigheden af uddannelse og orientering af eksperterne inden udsendelse.

Udvalget anbefaler, at Danidas orienteringskursus med mellemrum evalueres og forbedres i overensstemmelse med undersøgelsesresultaterne. Udvalget understreger betydningen af undervisning i lokal sprog og introduktion til lokale socio-kulturelle forhold. Samtidig finder udvalget, at det bør overvejes at gennemføre seminarer i modtagerlandene i løbet af udsendelsesperioden for udsendte eksperter eventuelt i samarbejde med de øvrige nordiske lande.

Frivilligbistanden

I 1962 tog Mellemfolkeligt Samvirke initiativ til oprettelse af et dansk program for udsendelse af unge frivillige til udviklingslandene, Dansk Ungdoms U-landsarbejde (DUU). Programmet finansieredes i de første år af Landsindsamlingens Fond for Udviklingslandene, men blev i 1966 gjort til et varigt led i det danske bistandssamarbejde med udviklingslandene gennem vedtagelse af lov om udsendelse af frivillige til udviklingslandene, der senere i 1971 blev indarbejdet i lov om internationalt udviklingssamarbejde. Ved lov nr. 272 af 4. juni 1970 blev der endvidere åbnet mulighed for værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslandene.

Programmet administreres af Mellemfolkeligt Samvirke, og tilsyn med administrationen føres dels gennem et samarbejdsudvalg med medlemmer fra Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde og Mellemfolkeligt Samvirkes Styrelse, dels gennem løbende sekretariatssamarbejde mellem Mellemfolkeligt Samvirke og Danida. Udgifterne til DUU-programmet, der for 1981 udgjorde 40,6 mill. kr. dækkes af midlerne til udviklingsbistand, og af Danidas driftsbevilling afholdes Mellemfolkeligt Samvirkes udgifter til administration af frivilligprogrammet. Gennemsnitsudgiften pr. frivillig udgjorde i 1981 knap 144.000 kr., mens gennemsnitsudgiften pr. bilateral ekspert lå på 310.000 kr.

Antal frivillige og modtagerlande

Samarbejdsaftaler om udsendelse af frivillige er indgået med syv afrikanske lande: Kenya, Tanzania, Zambia, Botswana, Lesotho, Mozambique og Zimbabwe. Tidligere var tillige udsendt et begrænset antal frivillige til Indien og Thailand samt til Uganda.

På baggrund af beslutningen om at fastholde bistandsbevillingerne på 0,7% af BNP vedtoges det i 1980 at fastholde et uændret aktivitetsniveau for frivilligprogrammerne i Kenya, Tanzania, Zambia, Botswana og Lesotho opgjort efter antal frivilligmåneder. Disse programmer fastholdes fortsat på samme niveau, men er efterfølgende blevet suppleret med Mozambique-programmet, der indledtes i 1981 for udsendelse af henholdsvis ca. 10 og 15 frivillige i 1981 og 1982, i første omgang som en 2-årig

forsøgsordning. Endvidere er en aftale med Zimbabwe blevet indgået i 1982. Da Mellemfolkeligt Samvirke opretter regionalkontorer i de lande, hvortil der udsendes frivillige, er udsendelserne for at forenkle og billiggøre administrationen blevet koncentreret om en relativ snæver kreds af lande.

Udviklingen i antallet og fordelingen på lande af de frivillige samt fordelingen mellem værnepligtsfrivillige og andre frivillige fremgår af bilag 26. Som det vil ses, er der sket en stigning i det samlede antal til 289 udsendte pr. 1. januar 1982, men siden 1975 har der været en nedgang i antallet af værnepligtsfrivillige, hvilket kan skyldes nedsættelsen af værnepligtstiden i Danmark.

Samarbejdslandene har vist en stigende interesse for at modtage frivillige. Mens der i slutningen af 1970'erne og i 1980 var stor interesse for at blive udsendt som frivillig, har der i 1981-82 vist sig vanskeligheder med inden for visse faggrupper at rekruttere de frivillige der var behov for, og der er derfor truffet foranstaltninger for at intensivere rekrutteringen, uden dermed at sænke kvalitetskravene.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at frivilligprogrammerne er en bistandsform, der i særlig grad skaber mulighed for at nå de fattige befolkningsgrupper. Hertil kommer, at frivilligprogrammerne nyder udbredt støtte og sympati i den danske befolkning, og mange frivillige yder efter hjemkomsten til Danmark en aktiv indsats i oplysningsarbejdet og bidrager til udbredelse af viden om u-lande og u-landsforhold.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at Danmark i større omfang end hidtil bør søge at imødekomme relevante anmodninger om frivilligbistand. Det bør dog undgås, at der placeres et stort antal frivillige i lande med et lavt befolkningstal, idet der er en grænse for, hvor mange frivillige sådanne lande kan absorbere. Udvalget finder også, at det fortsat skal tilstræbes at undgå større koncentrationer af frivillige i det enkelte land, specielt i større byer.

Udvalget anbefaler, at man ved valg af nye lande til frivilligprogrammer som hovedregel bør koncentrere sig om lande, med hvilke Danmark har et projektsamarbejde. Udvalget finder i den forbindelse, at behovet for at etablere et frivilligprogram i Asien bør undersøges nærmere. Udvalget bemærker, at hjemvendte frivillige ofte egner sig til rekruttering som eksperter.

Udsendelse af frivillige gennem andre organisationer end Mellemfolkeligt Samvirke

Der er i en række tilfælde ydet støtte enten af bistandsmidlerne eller af Landsindsamlingens Fond for Udviklingslandene til private organisationers projekter, hvori der indgår elementer af personelbistand i form af volontører, også selv om personelbistanden har udgjort en betydelig bestanddel af det samlede projekt.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet spørgsmålet om statslig støtte til alternative frivilligprogrammer gennem andre private organisationer end Mellemfolkeligt Samvirke. Udvalget finder det umiddelbart mest hensigtmæssigt, at der kun ydes statslig støtte til ét frivilligprogram både i lyset af de begrænsede bistandsmidler og fordi det indebærer en række administrative fordele og besparelser.

Udvalget finder på den anden side ikke, at man på forhånd kan udelukke muligheden for at yde støtte til alternative frivilligprogrammer under forudsætning af, at de opfylder samme retningslinier og betingelser, som er gældende for Mellemfolkeligt Samvirke. Dette indebærer bl.a., at sådanne programmer må være i overensstemmelse med retningslinierne for dansk bistandspolitik og yde en effektiv og kontinuerlig bistandsindsats med en rimelig udviklingseffekt. Endvidere må udsendelse af frivillige ske efter aftale med modtagerlandene, og der må kræves en rimelig garanti for de udsendte frivilliges personlige sikkerhed, hvilket også indebærer, at der må sikres en administration i modtagerlandet. Der må ligeledes sikres statslig indseende og kontrol med programmet.

Endelig skal udvalget fremhæve, at det må være en afgørende forudsætning for at yde støtte til alternative frivilligprogrammer, at det gennem omhygge-

lige rekrutterings- og udvælgelseskriterier sikres, at de udsendte har de nødvendige faglige og menneskelige kvalifikationer, hvilket normalt må forudsætte ca. et års erhvervserfaring efter endt uddannelse.

FN-frivillige

UNV (United Nations' Volunteers), som er et supplement til de nationale frivilligprogrammer, der drives af de industrialiserede lande, oprettedes i 1971. Samtidig oprettedes »UNV Special Voluntary Fund« med henblik på at skabe økonomisk grundlag for deltagelse i programmet af kvalificerede frivillige fra lande, der ikke selv kunne afholde udgifterne til udsendelse af frivillige.

Danmark har 7 gange ydet bidrag til fonden, senest 90.000 kr. i 1980.

Der var i slutningen af 1979 udsendt 634 UNV-frivillige til 75 udviklingslande, heraf 75% fra udviklingslandene. Der er for tiden udsendt 4 danske FN-frivillige.

Stipendiebistanden

Under stipendieprogrammet ydes bilaterale stipendier til udviklingslande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 1500 dollars; dog kan der ydes stipendier til lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på op til 2000 dollars, hvis det skønnes hensigtsmæssigt i forbindelse med andet samarbejde.

Herudover tilrettelægges studieprogrammer for multilaterale stipendiater, der modtages gennem de internationale organisationer og finansieres af disse. Der gælder ikke nogen begrænsning i landekredsen for de multilaterale stipendiater.

Mens antallet af multilaterale stipendiater har været nogenlunde konstant, er der sket en væsentlig stigning i antallet af bilaterale stipendiater fra ca. 300 i 1973 til 461 i 1981. Udviklingen i antallet af bilaterale stipendiater fordelt på modtagerlande fremgår af bilag 27.

Stipendiebistanden er fordelt på et stort antal udviklingslande. Fordelingen har været nogenlunde konstant i de senere år og har omfattet ca. 40–45 modtagerlande. Danmarks hovedmodtagerlande: Kenya, Tanzania, Indien og Bangladesh, har modtaget det største antal stipendier, og endvidere er der navnlig ydet et ret stort antal til Egypten, Korea og Thailand.

En række udviklingslande har henstillet, at der angives en ramme for det antal stipendier, som årligt vil kunne ydes fra dansk side. Uden at binde sig til faste, årlige kvoter, er der fra 1981 over de for lande, som modtager et større antal stipendier, angivet en omtrentlig ramme. Hovedmodtagerlandene vil få en noget større andel end hidtil, mens andre lande med et stigende bruttonationalprodukt pr. indbygger som f.eks. Korea vil gå ned i forhold til tidligere år. Derved tilsigtes også en bedre prioritering af ansøgningerne og koordinering af studieprogrammerne.

Studieprogrammer for de modtagne stipendiater tilrettelægges enten som individuelle programmer eller som fælles program for studiegrupper eller kurser.

Med henblik på at sikre en bedre udnyttelse af studiefaciliteterne i Danmark og af den bevilgede studietid for stipendiaterne søges flere stipendiater samlet til fælles studieprogrammer.

Bevilling af stipendier skete tidligere dels efter indstilling fra modtagerlandets myndigheder dels på grundlag af individuelle ansøgninger med efterfølgende godkendelse af myndighederne. Efter henstilling fra en række udviklingslande er det i 1981 besluttet, at alle ansøgninger om stipendier samt forlængelse af disse kanaliseres gennem hjemlandets kompetente myndigheder.

Stipendier ydes ikke til langvarige grundstudier, men alene til specialstudier normalt af op til ca. 10 måneders varighed for ansøgere, der har en grundlæggende uddannelse og nogle års praktisk erfaring og desuden er i en stilling, for hvilken uddannelsen er relevant. Mens der tidligere i visse tilfælde ydedes stipendier til mere langvarige studieophold med henblik på opnåelse af en licentiatgrad, ydes sådanne stipendier nu kun til ansøgere med tilknytning til danske projekter, eller hvor særlige grunde gør sig gældende. Det samme gælder for studieophold i tredieland, jfr. retningslinierne for ydelse af stipendier i bilag 28.

Den indførte begrænsning i studieopholdets varighed sammen med kravet om, at stipendiaterne skal kunne vende tilbage til deres tidligere stillinger i hjemlandet, skulle skabe en vis sikkerhed for, at de vender til-

bage til hjemlandet. Endvidere pålægger visse lande stipendiaterne den klausul, at de skal forpligte sig til et vist antal års arbejde i hjemlandet efter studieopholdet.

For at lette stipendiaternes tilpasning til danske forhold og give dem en generel orientering om det danske samfund afholdes orienteringskurser af 1 uges varighed for stipendiater med studieophold af mere end tre måneders varighed. Endvidere finansieres to internationale studentercentre i København og Århus, der bistår stipendiaterne med personlig vejledning, socialrådgivning, værelsesanvisning, undervisning i sprog m.v.

Der er ikke hidtil foretaget nogen systematisk evaluering af den bilaterale stipendiebistand, bortset fra evaluering af enkelte kurser. Fra begyndelsen af 1982 er iværksat en løbende undersøgelse af samtlige stipendieprogrammer af mindst tre måneders varighed ved udsendelse af spørgeskemaer til stipendiaterne.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at de gældende retningslinier med hensyn til både afgrænsningen af kredsen af modtagerlande for stipendiebistanden og kravet om, at stipendieansøgninger skal kanaliseres gennem hjemlandenes myndigheder bør videreføres. Udvalget kan ligeledes tilslutte sig, at langvarige studieophold kun ydes til ansøgere med tilknytning til danske projekter, eller hvor særlige grunde taler herfor. Udover de sproglige og kulturelle problemer ved langvarige studieophold ønsker udvalget at pege på, at støtte til langvarige uddannelser snarere bør gives i form af bistand til opbygning af udviklingslandenes egen kapacitet på disse områder.

Udvalget finder, at det bilaterale stipendieprogram som hovedregel bør koncentreres om studieophold i Danmark både ud fra kontrolhensyn, og fordi stipendiaternes ophold i Danmark kan medvirke til at udbrede kendskabet til udviklingslandene og forståelsen for bistandsarbejdet i den danske befolkning. Udvalget finder derfor, at støtte til tredielandsstipendier fortrinsvis bør ydes gennem internationale organisationer eller i form af støtte til en stipendiefond i udviklingslandene, som allerede er givet til Tanzania. Når særlige forhold gør sig gældende især for ansøgere tilknyttet dansk-støttede projekter bør der fortsat kunne ydes stipendier til studieophold i tredieland. Efter udvalgets opfattelse bør der normalt ikke ydes stipendier til studier i andre industrilande.

Udvalget har noteret sig, at der er iværksat en løbende undersøgelse af stipendieprogrammer ved udsendelse af spørgeskemaer til stipendiater og anbefaler, at der herudover foretages en egentlig evaluering af stipendiebistanden.

KAPITEL 15

Statslånsbistanden

Ifølge § 5 i lov om internationalt udviklingssamarbejde kan udenrigsministeren yde finansiel bistand i form af lån til udviklingslande eller internationale organisationer til gennemførelse af udviklingsfremmende foranstaltninger i udviklingslandene. I praksis har långivningen, der i den sidste halve snes år har udgjort ca. en fjerdedel af de årlige bistandsbevillinger, fundet sted alene i form af lån ydet ved aftaler mellem den danske regering og de pågældende udviklingslandes regeringer.

Siden 1965 har de danske udviklingslån været rentefrie, og i 1967 indførtes som standardvilkår i øvrigt en løbetid på 25 år med en afdragsfri periode på 7 år.

Disse standardvilkår er fortsat gældende, men under hensyntagen til anbefalinger i DAC og UNCTAD er der i to omgange blevet foretaget en differentiering af vilkårene. Siden 1972 har således lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på 150 dollars og derunder – med udgangen af 1977 reguleret til 250 dollars – kunnet opnå lån med en løbetid på 35 år og en afdragsfri periode i de første 10 år, og i 1978 blev løbetiden for lån til LLDC-landene yderligere forlænget til 50 år. Gaveelementet, således som dette er defineret af DAC, udgør i de tre typer af lån henholdsvis 76, 86 og 90%.

På UNCTAD-ministermødet i marts 1978 blev det fra dansk side meddelt, at Danmark udover yderligere at lempe afdragsbetingelser for lån til LLDC-landene overvejede forskellige muligheder for at bistå med at løse gældsproblemerne for disse lande, herunder eftergivelse af lån, hvis der var behov for det. I opfølgning heraf har Danmark eftergivet LLDC-lande gæld til et samlet beløb af ca. 500 mill. kr.

Siden statslånsordningens iværksættelse i 1963 har hovedkriteriet for, at et land har kunnet komme i betragtning som modtager af et lån, været at landets bruttonationalprodukt pr. indbygger ikke oversteg en vis grænse. Grænsen var i perioden indtil 1977 et bruttonationalprodukt pr. indbygger på 300 dollars, men forhøjedes i slutningen af 1977 til den grænse på 550 dollars, der gælder i dag.

Den danske lånegrænse blev oprindeligt fastsat i overenssstemmelse med grænsen for lån fra Den internationale Udviklingssammenslutning (IDA) og svarede indtil 1973 til denne. Siden 1973 har IDA gennemført periodiske – fra 1976 årlige – pristalsreguleringer af sin lånegrænse. Ved forhøjelsen i 1977 af den danske lånegrænse til 550 dollars blev denne bragt i overensstemmelse med den dagældende IDA-grænse; IDA-grænsen er ved de senere årlige reguleringer forhøjet og er nu 730 dollars.

I modsætning til projektbistanden på gavebasis har lånebistanden ikke været forbeholdt et forholdsvis begrænset antal modtagerlande. Lånene har principielt stået åbne for alle lande under den nævnte bruttonationalproduktgrænse, hvor det med rimelighed har kunnet forventes, at de lånefinansierede leverancer ville kunne nyttiggøres på en måde, som var i overensstemmelse med formålsparagraffen i lov om internationalt udviklingssamarbejde.

I den seneste tiårsperiode (1972–1981) er der således indgået i alt 96 låneaftaler til et samlet beløb af ca. 4,4 mia. kr. med 39 forskellige lande. Fordelingen på modtagerlande af danske statslån i perioden 1971–1981 fremgår af bilag 29. Ca. 40% af det samlede lånebeløb er gået til LLDC-lande, medens de fire hovedmodtagerlande Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh (hvoraf Tanzania og Bangladesh også er LLDC-lande) tilsammen har tegnet sig for ca. en tredjedel af den samlede lånemasse.

Et særtræk ved statslånene i forhold til den øvrige danske udviklingsbistand har været bindingen af disse til leverancer fra Danmark af

dansk kapitaludstyr og danske tjenesteydelser. Denne binding har dog ikke været hævdet undtagelsesfrit.

For det første har det siden 1966 været muligt for de fattigste lande (indtil udgangen af 1977 lande med et bruttonationalprodukt pr. indbygger på 100 dollars og derunder, herefter 250 dollars) at få stillet normalt indtil 25% af lånebeløbet til rådighed til finansiering af lokale omkostninger eller ikke-dansk kapitaludstyr i forbindelse med udviklingsprojekter, hvortil der under lånet leveres kapitaludstyr eller tjenesteydelser fra Danmark.

For det andet har der med hensyn til kravet om, at udstyret skal været produceret i Danmark været udvist en betydelig fleksibilitet, der har muliggjort finansiering af udstyr med større andele af udenlandske komponenter i tilfælde, hvor komponenterne ikke fremstilles i Danmark, eller hvor prisen for tilsvarende danske komponenter har været uforholdsmæssig høj.

For det tredje har transportydelser i overensstemmelse med Danmarks almindelige politik på skibsfartsområdet været ubundne.

Fortolkningen af begrebet »kapitaludstyr« i forbindelse med de danske leverancer under statslånene er gennem årene blevet stadigt udvidet. Under lånene er således ikke blot finansieret hele anlæg og enkeltleverancer af kapitaludstyr som landbrugsmaskiner, værktøjsmaskiner, el-kabler, motorer og pumper, men også komponenter og reservedele i tilfælde, hvor disse er blevet anset for nødvendige for at opretholde en kontinuerlig drift på allerede etablerede anlæg. Vareleverancer som f.eks. gødning og pesticider, som kun indgår en enkelt gang i produktionsprocessen, er dog ikke hidtil blevet godkendt til statslånsfinansiering.

De leverancer, der er blevet finansieret over lånene fordeler sig på et bredt udsnit af danske virksomheder og produkter. Leverancerne er overvejende blevet anvendt til udbygning af den moderne sektor i låntagerlandene, og hovedparten af dem har været koncentreret om relativt få områder inden for denne sektor. Mere end halvdelen af leverancerne er gået til anlæg og udstyr til cementfabrikation, til specialskibe samt udstyr og rådgivning i forbindelse med skibsbygning, til telekommunikationsudstyr og udstyr til el-sektoren, til mejerianlæg og udstyr til mejerier samt til udstyr og rådgivning i forbindelse med etablering af vandforsyning.

Den væsentligste ændring af den bestående statslånsordning, der er foretaget i løbet af 1970'erne har været overgangen til den såkaldte »ny procedure« for administrationen af statslånene.

Indtil midten af 1970'erne indskrænkedes Danidas rolle i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af leverancerne under statslånene sig til en konstatering af, at de fra låntagerlandets side fremsatte udnyttelsesforslag havde en plads i det pågældende lands udviklingsplaner eller investeringsprogrammer samt, at der var tale om leverancer af dansk udstyr og danske tjenesteydelser. Denne begrænsede indsats fra Danidas side, der havde fundet tilslutning i betænkningen om Danmarks samarbejde med udviklingslandene fra 1970, var udtryk for et ønske om at overlade prioriteringen af lånenes anvendelse til modtagerlandene, idet man derved fra dansk side også ønskede så vidt muligt at undgå at »dobbeltbinde« leverancerne både til en bestemt oprindelse og til bestemte udnyttelsesformål (»projekter«).

I begyndelsen af 1970'erne blev Danida imidlertid opmærksom på flere tilfælde af en uhensigtsmæssig udnyttelse af de danske statslånsmidler fra udviklingslandenes side i form af bl.a. overdimensionerede og ufuldstændigt implementerede projekter. Som årsager til de således konstaterede forhold fremtrådte i første række en utilstrækkelig planlægning – og herunder ikke mindst en utilstrækkelig forhåndsanalyse af grundlaget for de iværksatte projekter – samt en mangelfuld koordinering af på den ene side gennemførelsen af de danske leverancer og på den anden side tilvejbringelsen af den fornødne infrastruktur (fabriksbygninger, veje m.v.).

Det blev på denne baggrund klart, at en dybere involvering af Danida i forbindelse med lånenes forberedelse måtte anses for ønskelig ikke blot set fra dansk men også set fra modtagerlandenes side. I 1974 påbegyndtes derfor som led i behandlingen af ansøgninger om statslån en udsendelse af repræsentanter fra Danida til ansøgerlandet med henblik på drøftelser med landets planlægningsmyndigheder om lånets anvendelse, og da det viste sig, at dette initiativ blev vel modtaget af de berørte låntagere, besluttedes det i forsommeren 1975 efter et grundigt udredningsarbejde, at der skulle foretages en yderligere udbygning af Da-

nidas indsats i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af statslånene.

Hovedsigtet med den »ny procedure«, som i konsekvens heraf gradvis blev indført, er at bistå udviklingslandene med at opnå den mest effektive udnyttelse af de danske statslån uden herved at fravige de hidtil hævdede principper om låntagerlandets frie valg af leverancer under lånet og dets fulde partsansvar for indkøb og projektgennemførelse. De midler, der i denne forbindelse er blevet anvendt, har først og fremmest været:

- bistand til gennemførelse af nødvendige forundersøgelser og projektplanlægning i låntagerlandet,
- bistand ved indkøb i Danmark, f.eks. ved støtte til gennemførelse af licitationer,
- bistand til etablerede anlæg i form af tilbud om udsendelse af danske eksperter.

Endelig kan nævnes, at Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde i efteråret 1979 nedsatte en international arbejdsgruppe med den opgave at vurdere resultaterne af de hidtil ydede statslån til Egypten og på grundlag heraf at »fremsætte forslag til en procedure for en mere systematisk evaluering med henblik på eventuelle justeringer i administrationen af den danske statslånsbistand«. Af gruppens rapport, som blev afleveret til styrelsen i februar 1981 og efter behandling videresendt til det bistandspolitiske udvalg, fremgår det, at gruppen ikke har fundet nogen alvorlige fejl, hvad angår gennemførelsen af statslånsprogrammerne i Egypten, henholdsvis i Kenya. På baggrund af resultaterne af gruppens undersøgelser vedrørende statslånsprogrammerne i Egypten og i Kenya, og på baggrund af eksempler på statslån til andre lande, som lå uden for gruppens evalueringsområde, anbefaler gruppen visse ændringer i den gældende statslånsordning og fremfører som sit hovedforslag, at der sættes øgede ressourcer ind på forberedelses-, opfølgnings- og evalueringsaktiviteter inden for statslånsprogrammet. På denne baggrund foreslår gruppen at der inden for Danida etableres en evalueringsenhed med den opgave at koordinere, planlægge og initiere disse aktiviteter for statslånsprogrammet såvel som for andre dele af det danske bistandsprogram.

Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets opfattelse, at en bistandsform svarende til statslånsordningen også i fremtiden vil have sin berettigelse som et væsentligt led i den danske udviklingsbistand, og at den statslånsprocedure, som blev indført i 1975, har medført væsentlige forbedringer med hensyn til statslånsprojekternes forberedelse og gennemførelse.

Det er også udvalgets opfattelse, at der i den nuværende økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation i Danmark ikke er basis for en opgivelse af princippet om bindingen til danske leverancer.

Udvalget finder samtidig grund til at pege på, at såvel selve låneformen som princippet om bindingen til dannske leverancer – kombineret med, at det danske ansvar for at statslånsprojekterne opfylder de danske bistandspolitiske målsætninger, er det samme som for den gavefinansierede bistands vedkommende – rummer nogle principielle spørgsmål i relation til tilrettelæggelsen af statslånsprogrammet og stiller særlige krav til planlægningen og gennemførelsen af programmet. For så vidt angår selve låneformen er udvalget klar over de særlige formelle forhold, som er betinget heraf. Det gælder især, at Danmark som långiver ved godkendelse af en kontrakt, der falder inden for et låns rammer, formelt ikke påtager sig noget ansvar for den pågældende kontrakts behørige opfyldelse eller for den forsvarlige funktion af de projekter, hvori leverancer under et lån indgår.

Når man uanset disse særlige formelle forhold fra dansk side har det samme ansvar for, at statslånsprojekterne opfylder målsætningerne for den danske bistand på tilsvarende måde som for den gavefinansierede bistands vedkommende med de tilpasninger i administrationsformen, som selve statslånskonstruktionen indebærer, har det sin naturlige sammenhæng med, at lånene ydes på vilkår, som indebærer et gaveelement på mellem 76 og 90 pct. Udvalget skal i den forbindelse pege på, at det forhold at bistanden i henhold til de danske bistandspolitiske målsætninger skal sigte mod en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levevilkår ikke er ensbetydende med, at bistanden direkte skal rettes mod disse befolkningsgrup-

per. Udvikling af den moderne sektor, som statslånsprojekterne i kraft af bindingen til danske leverancer ofte vil være rettet mod, kan også forbedre de fattige befolkningsgruppers levevilkår.

For så vidt angår princippet om bindingen, skal udvalget tilkendegive et ønske om en fortsættelse af de bestræbelser på at forebygge mulige uheldige virkninger af bindingen med hensyn til pris og andre vilkår, som Danida i de senere år har udfoldet i form at støtte til licitationer, indhentning af prisoplysninger m.v.

Udvalget har konstateret, at Danida er blevet stadig mere bevidst om sin rolle med hensyn til teknologivalg i forbindelse med statslånsprojekter. Udvalget tillægger spørgsmålet om teknologivalg stor betydning, idet lånenes betydelige gaveelement – i det omfang betingelserne for modtagerlandets videreudlån af midlerne (»on – lending«) ikke svarer til markedsvilkårene i landet i øvrigt – kan trække i retning af anvendelse af udstyr i forhold til anvendelse af arbejdskraft, hvilket på uheldig måde kan stimulere til anvendelse af kapitalintensiv teknologi.

På baggrund af ovenstående anbefaler udvalget, at der sættes øgede ressourcer ind på forberedelse, godkendelse, overvågning og opfølgning af projekter inden for statslånsprogrammet tilpasset de enkelte projekters karakter samt forholdene i de enkelte modtagerlande.

Udvalget anbefaler endvidere, at der ved opbygningen af den i kapitel 17 behandlede evalueringsenhed tages hensyn til, at statslånsevalueringer prioriteres på lige fod med evaluering af andre bistandsprojekter.

I betragtning af de senere års vækst i de fattige landes gældsbyrder, af den stedfundne forøgelse af gaveelementet i de danske lån og af den nedbrydning af skellene imellem lånebistanden og projektbistanden, som i visse henseender har kunnet iagttages, samt fordi erfaringerne ikke giver grund til at formode, at modtagerlandene anvender lån bedre end gaver, har udvalget overvejet forskellige konkrete ændringer i lånebistanden omfattende såvel omfang som form og indhold.

Udvalget anbefaler, at statslån til de mindst udviklede lande (LLDC-landene) i fremtiden erstattes af gavebistand.

Det har efter udvalgets opfattelse ingen mening at yde lån til de mindst udviklede lande, idet Danmark i vidt omfang har ydet gældslettelse for lån til disse lande. Det gælder i øvrigt, at Danmark sammen med Belgien, Frankrig, Japan og Østrig er de eneste DAC-lande, som trods internationale henstillinger yder bistand i form af lån og ikke gaver til de mindst udviklede lande.

Når bortses fra hovedmodtagerlandene er der endvidere enighed i udvalget om, at bistanden til de mindst udviklede lande bør være bundet til danske leverancer. (Hvad angår hovedmodtagerlandene finder udvalgets flertal, at al bistand til disse bør ydes som ubundne gaver jævnfør nedenfor).

Udvalget anbefaler endvidere, at den bundne gavebistand med de nedenfor anførte begrænsninger gennemføres på samme måde som den ubundne projektbistand, især når det gælder indkøb og overvågning af bistandens gennemførelse.

Den bundne gavebistand bør ligesom den hidtidige lånebistand, ydes som rammebevillinger til projekter med dansk kapitaludstyr og andre varer med udviklingseffekt. Den bundne gavebistand vil ofte blive anvendt til projekter inden for den moderne sektor, og udvalget finder, at opgaverne i forbindelse med planlægning, indkøb og gennemførelse af disse projekter i de tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt, bør udliciteres til rådgivende danske firmaer.

Udvalget er opmærksom på, at gennemførelsen af den bundne gavebistand selv ved udlicitering af opgverne og selv om antallet af modtagerlande i LLDC-kredsen begrænses, vil stille øgede krav til administrationen af bistanden.

Der er ligeledes i udvalget enighed om, at modtagerne af bundne gaver og lån skal kunne modtage finansiering af lokale omkostninger i tilknytning til de projekter, som de bundne gaver og lån

vedrører op til i alt 15% af det samlede program for bundne gaver og lån.

Udvalget anbefaler også, at varekredsen for bundne gaver og lån udvides til at omfatte ikke blot dansk kapitaludstyr og tjenesteydelser, men også andre danske varer med udviklingseffekt. I denne forbindelse finder udvalget, at det vil være muligt at opnå en større udviklingseffekt, når disse andre vareleverancer ikke optræder sporadisk, men indgår i et flerårigt udviklings- eller tilpasningsprogram.

Der er endelig i udvalget enighed om, at den nuværende overgrænse på 250 dollars pr. indbygger for lån på »blødere« vilkår, d.v.s. med en samlet løbetid på 35 år og med afdragsfrihed i de første ti år bør hæves til Verdensbankens nuværende grænse mellem lav- og mellemindkomstlande – p.t. 370 dollars pr. indbygger – og løbende pristalsreguleres i overensstemmelse med Verdensbankens og IDA's reguleringer.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) finder, at den del af statslånsprogrammet, som hidtil er gået til de fire hovedmodtagerlande for dansk gavebistand (svarende til ca. 8% af Danmarks samlede bistand) for fremtiden skal være en del af en udvidet ramme for gavebistand til hvert af disse lande. Dermed ophæves de formelle bindinger på den hidtidige lånebistand til disse lande. Dette forslag vil betyde, at programmet for bundne gaver og lån fremover vil udgøre ca. 17% af den samlede danske bistand.

Træffes der i de kommende år beslutning om at udvide kredsen af hovedmodtagerlande for dansk gavebistand, skal de pågældende landes del af programmet for bundne gaver og lån efter flertallets opfattelse overføres til disse lande som en del af de flerårige landerammer for projektbistanden til disse lande, hvorved den andel, som programmet for bundne gaver og lån udgør af den samlede bistand, vil blive reduceret.

Dette vil efter flertallets opfattelse muliggøre en mere fleksibel planlægning af bistanden til disse lande. Det bør bemærkes, at afskaffelsen af den formelle binding af denne del af den hidtidige lånebistand betyder, at bistanden administreres som dansk gavebistand, hvilket erfaringsmæssigt medfører leverancer fra Danmark.

Flertallet er, under forudsætning af de ovennævnte ændringer i programmet til hovedmodtagerlandene, rede til at gå med til en forhøjelse af grænsen fra de 550 dollars til 730 dollars i gennemsnitsindkomst pr. indbygger for lande, som i fremtiden kan modtage bundne lån og gaver og en løbende regulering af denne grænse. En sådan forhøjelse vil bringe den danske lånegrænse i overensstemmelse med IDA's og medføre en vis udvidelse af landekredsen samtidig med, at en løbende regulering vil forhindre, at denne landekreds reduceres på grund af inflationen.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder ikke, at der bør indføres en særlig ordning for de fire hovedmodtagerlande, hvorefter bistanden til disse skal ydes i form af ubundne gaver. Hovedmodtagerlandene har allerede en betydelig fortrinsstilling i forhold til Danmarks øvrige modtagerlande, og mindretallet finder det ikke ønskværdigt, at hovedmodtagerlandenes fortrinsstilling yderligere styrkes, når det tages i betragtning, at en række af Danmarks øvrige modtagerlande har et tilsvarende eller lavere bruttonationalprodukt pr. indbygger. En sådan ordning ville også efter mindretallets opfattelse gøre det uhyre vanskeligt at foretage eventuelle ændringer i kredsen af hovedmodtagerlande, fordi det i givet fald for det pågældende modtagerland ville betyde en markant stramning af vilkårene for bistanden.

Mindretallet anbefaler derfor, at de to hovedmodtagerlande, som tilhører kredsen af LLDC-lande, på samme måde som andre LLDC-lande ydes bundne gaver, mens de øvrige to hovedmodtagerlande fortsat tilbydes bundne lån. Mindretallet finder i øvrigt, at programmet

for bundne gaver og lån bør svare til det hidtidige statslånsprograms andel af den samlede danske bistand.

En del af mindretallet (Mogens Isaksen og Christian Kelm-Hansen) er enig i flertallets anbefaling om, at den nuværende lånegrænse på 550 dollars pr. indbygger bør bringes på niveau med den grænse på 730 dollars pr. indbygger, der i øjeblikket anvendes af IDA, og at grænsen derefter bør reguleres i overensstemmelse med IDA's årlige reguleringer.

En anden del af mindretallet (Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) finder, at en forhøjelse af lånegrænsen til den grænse, der gælder for opnåelse af lån på IDA-vilkår, ikke i tilstrækkelig grad vil sikre dansk erhvervslivs engagement i udviklingssamarbejdet. Disse medlemmer foreslår derfor lånegrænsen forhøjet til grænsen for udviklingslån på verdensbankvilkår – for øjeblikket 1.510 dollars pr. indbygger – dog således, at gaveelementet (f.eks. ved indførelse af en vis forrentning eller ved reduktion af løbetid og/eller afdragsfri periode) reduceres for lande, hvis bruttonationalprodukt ligger over IDA-grænsen. En sådan ordning vil efter disse medlemmers mening også tilgodese behovet for en overgangsordning mellem den meget koncessionnelle bistand til udviklingslandene og det kommercielle samarbejde med disse og derigennem sikre kontinuitet i bistandssamarbejdet, når udviklingslandene når op på et vist niveau. Der peges endelig i denne forbindelse på, at det i Brandt-rapporten anbefales, at også udviklingslandene i mellemindkomstgruppen får adgang til lån på koncessionelle vilkår.

KAPITEL 16

Nordisk samarbejde

Som på en række andre områder er Danmark i sin bistandspolitik nært knyttet til de øvrige nordiske lande. Igennem årene har der udviklet sig et snævert samarbejde mellem de nordiske lande på bistandsområdet. Samarbejdet omfatter dels konkrete projekter i udviklingslandene, dels en lang række kontakter af mere uformel karakter, hvorunder de nordiske lande udveksler oplysninger og erfaringer på bistandsområdet, ligesom de i vidt omfang søger at samstemme deres synspunkter forud for internationale konferencer og møder i de multilaterale udviklingsorganisationers styrende organer.

Et nært samarbejde med de øvrige nordiske lande, hvis bistandsprogrammer – omend med en vis forsinkelse for Finlands vedkommende – har udviklet sig stort set parallelt med det danske, forekommer naturligt af mange grunde. De nordiske lande forfølger i deres bistandspolitik så godt som de samme mål, og de har en række modtagerlande tilfælles i deres bilaterale bistandssamarbejde. Hertil kommer, at de nordiske lande med deres ensartede politiske og kulturelle baggrund i høj grad af udviklingslandene og de øvrige industrilande opleves som en samlet gruppe på det bistandspolitiske område, hvor de som følge af et højt bistandsniveau og stor åbenhed over for udviklingslandenes synspunkter har opnået betydelig troværdighed og gennemslagskraft.

De fællesnordiske aktiviteter udføres som oftest sideløbende med et fortsat bilateralt samarbejde mellem modtagerlandet og de enkelte nordiske lande. Med henblik på Namibias selvstændighed har de nordiske lande imidlertid udarbejdet den såkaldte »Namibiamodel«, som skal udgøre det proceduremæssige grundlag for en fællesnordisk bistandsindsats uden supplement af bilaterale aktiviteter.

Rammen for det formelle nordiske bistandssamarbejde er København-konventionen, som undertegnedes i 1981 til afløsning for Oslokonventionen fra 1968. Konventionens revision var motiveret i et ønske om en forenkling og en effektivisering af retningslinierne for det nordiske bistandssamarbejde, således at dette blev bragt i bedre overensstemmelse med den praksis, som følges i de nationale styrelser. Inden for rammerne af konventionen finansierer de nordiske lande efter en på forhånd aftalt fordelingsnøgle en række nordiske projekter i udviklingslandene. Beslutningen om projekternes iværksættelse træffes af de nordiske regeringer efter indstilling af Nordisk Ministerråd.

Som rådgivere i sin virksomhed på dette område har Ministerrådet den Rådgivende Komité for Bistandsspørgsmål, hvis medlemmer er udpeget af de enkelte nordiske regeringer og fortrinsvis kommer fra de nationale styrelser. Den Rådgivende Komité – der således sikrer et væsentligt lægmandsislæt i det nordiske bistandssamarbejde – gennemfører tillige med jævne mellemrum temadiskussioner om bredere emner af betydning for bistandssamarbejdet.

De enkelte projekter administreres af et af de nordiske lande, som i samråd med en særlig gruppe, der tæller repræsentanter også for de øvrige nordiske lande, varetager det løbende arbejde i forbindelse med projektet. Den centrale overordnede instans i det fællesnordiske projektsamarbejde er Embedsmandskomiteen for Bistandsspørgsmål. Embedsmandskomiteen behandler rapporter og regnskaber vedrørende de enkelte projekter og træffer på grundlag heraf de nødvendige beslutninger og instruerer den administrerende bistandsmyndighed om bistandsindsatsens gennemførelse inden for rammerne af aftalen med modtagerlandet og de fastlagte budgetter.

Revisionen af Oslo-konventionen havde tildels sit udgangspunkt i en rapport fra 1979 fra

en særlig arbejdsgruppe under Nordisk Råd vedrørende det fremtidige nordiske samarbejde på bistandsområdet. Rapporten munder ud i en række konkrete anbefalinger vedrørende en udbygning af dette samarbejde, bl.a. gennem et øget samarbejde i bistandens grænseområder med hovedvægten på de kommercielle aspekter af forholdet til udviklingslandene, samt gennem en stærkere koordination af bistandsindsatsen i de enkelte modtagerlande. Anbefalingernes opfølgning er for tiden genstand for overvejelser i Embedsmandskomiteen og den Rådgivende Komité for Bistandsspørgsmål.

Det uformelle samarbejde

Det fællesnordiske projektsamarbejde, som nærmere er gennemgået nedenfor, er ikke den eneste og heller ikke den væsentligste del af det nordiske bistandssamarbejde. Udover samarbejdet i de ovenfor omtalte formelle samarbejdsorganer eksisterer der også et betydningsfuldt net af uformelle kontakter mellem de nordiske bistandsadministrationer. Der er etableret en lang række samrådsgrupper, som mødes én eller to gange om året, og hvori diskuteres dels erfaringer inden for enkelte sektorer – sundhed, vandforsyning, udvikling af landdistrikter etc. – dels bistandens udformning inden for geografiske områder. Endvidere er nedsat en arbejdsgruppe til at behandle miljøspørgsmål i relation til udviklingsbistanden. Dette uformelle samarbejde har vist sig at skabe et nyttigt forum for udveksling af både gode og dårlige erfaringer, og ikke mindst det sidste har vist sig på væsentlige punkter at kunne forbedre kvaliteten af de deltagende landes egne bistandsprogrammer. Også dette samarbejde koordineres under og drøftes i Den Nordiske Embedsmandskomité for Bistandsspørgsmål, som mødes tre eller fire gange om året.

I de internationale bistandsinstitutioner spiller de nordiske lande ved samlet optræden en ganske væsentlig rolle. De udgør en fælles valggruppe i Valutafonden og Verdensbanken, og der er etableret en fast nordisk rotationsordning ved valg til de styrende organer for en lang række af FN's institutioner på det udviklingsøkonomiske område. De nordiske lande udtaler sig ofte i fælles indlæg og tager initiativer under internationale konferencer på bistandsområdet og i de multilaterale udviklingsorganisationers styrende organer.

Samarbejdet foregår dels på ministerniveau dels ved koordination gennem løbende kontakter mellem embedsmænd i de nordiske landes udenrigsministerier og bistandsadministrationer og under møder i Den Nordiske Embedsmandskomité for Bistandsspørgsmål, samt i forbindelse med multilaterale møder og konferencer.

Det konkrete projektsamarbejde

Det nordiske projektsamarbejde omfatter i dag seks projekter.

De to nordiske andelsprojekter i Kenya og Tanzania, hvortil de samlede udgifter hidtil har udgjort henholdsvis 151 mill. kr. og ca. 112 mill. kr., har været koncentreret om rådgivning på forskellige områder med henblik på udvikling af andelssektoren.

Endvidere ydes støtte til et uddannelsescenter for administrativt personale i Tanzania, hvortil udgifterne hidtil har været ca. 75 mill. kr. og til Uyole landbrugsprojektet i Tanzania, hvortil udgifterne hidtil har andraget godt 100 mill. kr.

I 1978 indledtes det fællesnordiske landbrugsprogram, MONAP, i Mozambique, hvis formål er at øge Mozambiques landbrugsproduktion. Projektets 1. fase fra 1978–80 havde en beløbsramme på ca. 270 mill. kr.

Som led i de nordiske landes bilaterale bistand til det regionale samarbejde i det sydlige Afrika mellem de ni flertalsstyrede lande, *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) har Danmark, Finland, Norge og Sverige bistået SADCC-landene med oprettelsen af en transportkommission med sæde i Maputo. Udgifterne vil beløbe sig til ca. 15 mill. s.kr. i årene indtil 1983/84. Ud over dette fællesnordiske projekt er der i flere tilfælde desuden tale om samfinansiering mellem nordiske lande af konkrete projekter. Således har bl.a. Danmark og Sverige indgået aftale om sammen at finansiere og gennemføre to regionalprojekter.

Danmarks andel af finansieringen af de nordiske projekter svarer i 1981 til ca. 11% af den samlede projektbevilling.

I Bangladesh samarbejder de nordiske lande om forberedelsen af et *infrastrukturprogram* i landdistriker (100 Thana Intensive Rural Works Programme). Projektets formål er gennem forbedret afvanding og overrisling samt reduktion i transport og markedsføringsomkostninger at øge fødevareproduktionen i

Bangladesh. Det nordiske samarbejde er udmøntet i bidrag fra hvert af landene Norge, Sverige og Danmark til forundersøgelsesfasen. Arbejdet med at følge op på projektundersøgelsen varetages hovedsageligt af de tre landes bistandsmissioner i Dacca. Det er hensigten at fortsætte denne form for samarbejde i gennemførelsen af de konkrete infrastrukturarbejder, og der er udarbejdet et udkast til handlingsplan for de nordiske landes deltagelse, som beskriver de betingelser, under hvilke bistanden vil blive gennemført.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder især det uformelle nordiske samarbejde værdifuldt. Efter udvalgets opfattelse har de nordiske lande ved fælles optræden i internationale bistandspolitiske drøftelser en større gennemslagskraft, end de ville have ved at optræde enkeltvis. Udvalget anbefaler derfor, at de nordiske lande forud for internationale møder om bistandspolitiske spørgsmål og i de internationale bistandsorganisationer i videst muligt omfang afstemmer deres synspunkter og fortsat optræder samlet, hvor det er muligt.

Udvalget finder ikke, at iværksættelse af fællesnordiske projekter i udviklingslandene bør være motiveret af hensynet til den nordiske idé men alene omfatte projekter, som det enten af finansielle eller rekrutteringsmæssige grunde vil være særligt fordelagtigt at samarbejde om, eller hvor det frembyder klare administrative fordele for modtagerlandet.

I hovedmodtagerlandene bør det gennem nære kontakter, især mellem de nordiske bistandsmissioner sikres, at koordinationen mellem de nordiske landes bistandsindsatser styrkes.

KAPITEL 17

Evaluering

I takt med den stigende erkendelse af bistandsarbejdets meget komplicerede karakter og af behovet for at tage hensyn til det enkelte udviklingslands særlige forudsætninger og forhold i dette arbejde, har der i alle bistandsorganisationer i løbet af de sidste 10–15 år udviklet sig en voksende forståelse for nødvendigheden af at foretage evalueringer af bistandsindsatsen. Dette skal utvivlsomt også ses i lyset af et naturligt ønske hos giverlandenes regeringer og befolkninger om i højere grad end hidtil at få oplysninger om virkningerne af de stigende bistandsbevillinger.

Dette har medført, at på det nærmeste alle de øvrige bistandsorganisationer i OECD's medlemslande i løbet af 1970'erne har oprettet egentlige evalueringsenheder. Det er et gennemgående træk for flere af bistandsorganisationerne, at evalueringsenheden har ansvaret for den overordnede evalueringspolitik med hensyn til bl.a. udformning af evalueringsprogrammer og udvikling af evalueringsmetoder, medens enhedens opgaver i relation til konkrete evalueringer først og fremmest er serviceprægede.

Danidas hidtidige evalueringsaktiviteter, hvori der i de seneste år er sket en betydelig stigning, har primært bestået af en række individuelt tilrettelagte enkelt-evalueringer gennemført i overvejende grad som midtvejs- eller som fase-evalueringer ved overgang fra en projektfase til den næste og i mindre grad som afsluttende evalueringer ved projektophør og kun undtagelsesvis som efterfølgende (ex post) evalueringer af projekters langtidsvirkninger. De hidtidige evalueringer har givet værdifulde bidrag til styring og udvikling af de enkelte projekter, men har samtidig været præget af, at der som hovedregel ikke ved målformuleringen i planlægningen og gennemførelsen af de enkelte projekter var taget hensyn til behovet for de senere foretagne evalueringer.

Danida har i 1981 udarbejdet en plan for oprettelsen af en evalueringsenhed og for den fremtidige evalueringsindsats, som har været fremlagt for udvalget.

Der skelnes i planen mellem følgende typer af evalueringer:

(1) løbende evalueringer under projektforløbet,
(2) midtvejsevalueringer,
(3) faseevalueringer ved overgang fra én fase i et projekt til den næste,
(4) afsluttende evalueringer ved projektophør,
(5) efterfølgende (ex post) evalueringer af langtidsvirkninger.

Løbende evalueringer og midtvejs- og faseevalueringer kan direkte medvirke til en forbedring af kvaliteten af igangværende projekter, samtidig med at de giver erfaringer til brug for planlægning og gennemførelse af fremtidige indsatser. Afsluttende og efterfølgende evalueringer har mere interesse for fremtidige bistandsaktiviteters udformning.

Ifølge den af Danida fremlagte plan vil den fremtidige evalueringsindsats blive udviklet efter følgende retningslinier:

Evalueringssystemets overordnede mål er at højne kvaliteten af den danske u-landsbistand, således at man med større effektivitet anvender de givne ressourcer til at opnå de stillede detailmål på grundlag af målsætningen for det danske bistandssamarbejde. Dette vil blive søgt opnået gennem

- etablering af mere systematiske vurderinger af bistandsarbejdets forberedelse, gennemførelse og virkninger for at udlede erfaringer, som kan udnyttes ved gennemfø-

relsen af igangværende aktiviteter samt ved identifikation, forberedelse og gennemførelse af fremtidige bistandsaktiviteter;
- styrkelse af modtagerlandenes overvågnings- og evalueringskapacitet;
- opbygning af et oplagrings- og genfindingssystem med henblik på at sikre, at erfaringerne fra evalueringerne gøres tilgængelige for, og bruges af de instanser, der deltager i forberedelsen og gennemførelsen af bistandsaktiviteter, og som fastlægger bistandspolitikken;
- inddragelse af relevante evalueringsresultater fra andre donorer.

Evaluering er et ledelsesredskab, der skal gøre det muligt at lære af erfaringerne og udnytte dem i det løbende og fremtidige arbejde, således at kvaliteten af bistanden bliver stadig bedre, men det er også vigtigt, at resultaterne af evalueringsarbejdet i hensigtsmæssigt omfang kommer oplysningsarbejdet til gode.

I første omgang vil de begrænsede ressourcer efter den udarbejdede plan blive koncentreret om evalueringer, som direkte kan medvirke til en højnelse af bistandens kvalitet, d.v.s. især løbende, midtvejs- og faseevalueringer.

Evaluering under projektgennemførelsen (løbende, midtvejs- og faseevalueringer) er så nøje forbundet med projektadministration, at det er naturligt, at de ansvarlige instanser for projektets administration spiller en vigtig rolle i evalueringen.

Der er i øjeblikket indbygget overvågning (»monitoring«) og evaluering i nyere større projekter. Det er ikke hensigtsmæssigt at ofre lige mange ressourcer på alle aktiviteter. Da bistanden er spredt over relativt mange små poster, vil det være nødvendigt at koncentrere hovedindsatsen om de væsentlige aktiviteter.

Ved udbygningen af evalueringsarbejdet, vil der også blive taget hensyn til bistandstypen. Hovedvægten vil blive lagt på den bilaterale bistand, idet de fleste multilaterale aktiviteter allerede har indbygget evaluering, for multi-bi samarbejdets vedkommende ofte med dansk deltagelse. Inden for det bilaterale område vil statslånsvirksomheden i stigende grad blive omfattet af evalueringsarbejdet med henblik på, at statslånsvirksomheden skal behandles på lige fod med projektbistanden.

Udover evalueringer af bestemte aktiviteter vil der kunne være behov for studier af tværgående karakter, for eksempel sektorstudier, evaluering af en projektform eller studier af specielle problemer.

Med udgangspunkt i de allerede besluttede evalueringer vil der blive udarbejdet et egentligt evalueringsprogram omfattende besluttede og planlagte evalueringer. Herefter vil evalueringsprogrammet årligt blive forelagt styrelsen.

Det er vigtigt at sikre, at de erfaringer, der indhøstes gennem systematiske evalueringer, i videst muligt omfang anvendes i det daglige projektarbejde og i fastlæggelse af bistandspolitikken. En nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at dette kan ske er, at eksisterende skriftligt evalueringsmateriale gøres tilgængeligt for medarbejderne. En planlagt dokumentationscentral vil være det naturlige sted for oplagring af materialet.

Der vil ifølge planen især blive lagt vægt på at belyse sammenhængen mellem projektforberedelse og evaluering for derigennem at øge forståelsen for nødvendigheden af en mere præcis målsætning for forberedelsen, af behovet for basisdata og indikatorer m.m.

Der vil blive gjort særlige bestræbelser for at inddrage kompetente forskere, forskningsinstitutioner, konsulentfirmaer etc. fra udviklingslandene i evalueringsarbejdet. Forskeres inddragelse i evalueringsarbejdet vil i øvrigt kunne være værdifuldt, og i hvert tilfælde må karakteren af forskerens arbejde og regler for publicering o.lign. på forhånd fastlægges.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at hensigtsmæssigt og systematisk tilrettelagte evalueringsaktiviteter er af væsentlig betydning for bestræbelserne på at forbedre bistandsarbejdet.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) konstaterer, at der med den fremlagte plan, som man i princippet tilslutter sig, er tale om en vis – men ikke tilstrækkelig – styrkelse af Danidas evalueringsindsats, og flertallet anbefaler derfor, at evalueringsenheden får tillagt flere ressourcer end anført i planen med henblik på at fremme en hurtigere udbygning af evalueringsaktiviteterne på alle de forskellige områder.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda

Møller og Carl Thomsen) finder, at det må tillægges væsentlig betydning, at udviklingen af evalueringsenhedens aktiviteter sker gradvis for at sikre en harmonisk indpasning i de øvrige bistandsaktiviteter.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at evaluering af statslånsprojekter skal prioriteres på lige fod med evaluering af andre projekter inden for det danske bistandsprogram. Udvalget ønsker endvidere at understrege behovet for, at der med mellemrum gennemføres uafhængige evalueringer især ved projektophør og til vurdering af et projekts langtidsvirkninger.

Det er ligeledes udvalgets opfattelse, at der også vil være behov for i samarbejde med andre giverlande at fremme en bedre evaluering af de multilaterale aktiviteter.

Udvalget finder, at der i indkøringsfasen bør ske en omhyggelig prioritering for at opnå en rimelig balance mellem de forskellige former for aktiviteter, som evalueringsenheden forventes at blive engageret i.

KAPITEL 18

Udviklingsbistand gennem private danske organisationer

Støtten til de private danske organisationers bistandsvirksomhed indgår som et naturligt led i den danske udviklingsbistand, og samarbejdet med de private organisationer har været stigende gennem årene. Antallet af organisationer, der engagerer sig i udviklingsbistand har været stigende, og organisationer med mange års erfaring på området har udvidet deres indsats. Karakteristisk for de private organisationers projekter har været, at de normalt er væsentligt mindre end de statslige, at de ofte kommer lande uden for kredsen af Danmarks hovedmodtagerlande til gode, og at de retter sig mod specifikke målgrupper, der prioriteres særligt højt af den pågældende organisation. Der er i de seneste år ydet støtte gennem private danske organisationer til faglige uddannelsesprogrammer i udviklingslandene.

Det grundlæggende princip for samarbejdet med de private danske organisationer er, at de projekter, der ønskes støttet, må opfylde de samme betingelser, som gælder for den statslige bistandsvirksomhed. Det vil sige, at projekterne i kvalitetsmæssig henseende skal være af en sådan lødighed, at de vil kunne bidrage til at støtte modtagerlandets bestræbelser på at opnå økonomisk vækst, social fremgang og politisk uafhængighed. Projekterne skal med andre ord have en udviklingsfremmende effekt. Hvad angår de mere specifikke betingelser gælder, at bistanden som hovedregel skal komme de fattige udviklingslande til gode og rette sig mod afhjælpningen af de fattige befolkningsgruppers problemer, samt at projektet fortrinsvis skal falde inden for én eller flere af følgende sektorer: udvikling af landdistrikter, udvikling af småindustri, undervisningssektoren eller sundhedssektoren. Modtagerlandets regerings eller de lokale myndigheders indforståelse må i almindelighed forudsættes.

Der fastsættes ikke på forhånd nogen overgrænse for størrelsen af den årlige statslige støtte til private danske organisationer, og generelt kan det siges, at de private organisationers projektforslag er blevet godkendt i det omfang, de har opfyldt betingelserne herfor.

Det kræves ikke, at organisationerne selv bidrager økonomisk til de enkelte projekter. I modsætning til de fleste andre lande kan der fra statslig dansk side ydes en 100% finansiering af projekterne. Derimod har organisationerne normalt ikke haft mulighed for at få dækning for deres administrationsudgifter i forbindelse med projekternes udarbejdelse og gennemførelse, hvilket er muligt i flere andre lande.

De statslige bistandsmidler til de private organisationers udviklingsprojekter kanaliseres ud over støtten til Mellemfolkeligt Samvirkes frivilligprogram hovedsagelig via projektbevillingen og Landsindsamlingens Fond for Udviklingslandene. Landsindsamlingens Fond for Udviklingslandene blev oprettet den 24. april 1963 og dens grundlag blev tilvejebragt gennem »Landsindsamlingen Danmarks U-landshjælp« i 1962. Fonden yder i overensstemmelse med fundatsen støtte til private danske organisationers bistandsaktiviteter. Fonden kan modtage bidrag fra private organisationer og personer såvel som fra offentlige myndigheder. Fondens hovedindtægt har i de senere år været den statslige opdobling fra bistandsmidlerne af det årlige provenu ved salget af Børnenes U-landskalender. Siden oprettelsen har fonden i alt ydet ca. 60 mill. kr. i støtte til knap 130 projekter. Fondens egenkapital udgjorde ved udgangen af 1981 11,4 mill. kr., hvoraf 4 mill. kr. var forpligtet til igangværende projekter.

Omfanget af støtten til private danske organisationers bistandsvirksomhed i årene 1977/78–1981 fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Støtten til private danske organisationers bistandsvirksomhed i perioden 1977/78–1981.

År	Projektbevilling m.v. i mill. kr.	Landsindsamlingens Fond i mill. kr.	MS' frivilligprogram i mill. kr.	I alt
1977/78	7,8	4,7	19,2	31,7
1978 (9 mdr.)	9,6	1,3	21,3	32,2
1979	13,5	4,6	25,6	43,7
1980	30,7	5,1	30,9	66,7
1981	38,3	9,5	40,6	88,4

Om den støtte, der via den særlige bevilling til humanitær og uddannelsesmæssig bistand til undertrykte folk eller folkegrupper i det sydlige Afrika (»apartheid-bevillingen«) og katastrofebevillingen ydes gennem private danske organisationer, henvises til kapitel 12.

De private danske organisationer har herudover mulighed for at modtage støtte til deres projekter gennem EF's samfinansieringsordning. Denne adgang er hidtil kun i begrænset omfang blevet udnyttet, hvilket bl.a. kan skyldes de store krav, der stilles til organisationernes egenfinansiering.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at de private danske organisationers projekter er et værdifuldt supplement til den statslige udviklingsbistand, og at de private organisationers engagement i bistandssamarbejdet er af stor betydning for befolkningens holdning til udviklingsproblematikken. Udvalget har på denne baggrund med tilfredshed bemærket sig, at de private organisationers aktiviteter har været stigende gennem de seneste år, og at det nuværende niveau for overførsel af midler til organisationerne svarer til det gældende behov.

Udvalget har drøftet, hvorvidt muligheden for 100%'s statslig finansiering af de private organisationers projekter bør opretholdes, idet det bl.a. er blevet fremført, at et krav om en vis egenfinansiering skulle sikre organisationerne større uafhængighed af myndighederne. Udvalget tillægger ikke dette synspunkt afgørende betydning, og finder det i betragtning af de strenge kvalitetskrav, der stilles til de private organisationers projekter forsvarligt og værdifuldt for organisationerne, at muligheden for den pågældende finansieringsform opretholdes.

Udvalget har drøftet muligheden for tildeling af bloktilskud for en vis årrække til enkelte større, private danske organisationer, såvel til finansiering af bistandsprojekter som til støtte til etablering af sekretariater i organisationerne til varetagelse af den hermed forbundne administration. De udvalgte organisationer ville herved få større muligheder for at planlægge deres bistandsvirksomhed. Udvalget finder imidlertid, at sådanne bloktilskud ville kunne give permanente bindinger til mange små strukturer. Bloktilskud kan også føre til, at en stigende del af bistandsmidlerne anvendes til administration og indebære en risiko for, at organisationernes arbejde mister sit private præg. På denne baggrund finder udvalget ikke, at det kan anbefales at indføre bloktilskud i relation til bistanden gennem private danske organisationer.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om en vis statslig dækning af de private danske organisationers administrationsomkostninger i forbindelse med gennemførelse af konkrete, statsligt støttede projekter. Den fortsatte stigning i overførsler af bistandsmidler til de private organisationer har medført en forøgelse af disses administrative udgifter, og da det for de private organisationer er af betydning at kunne påvise, at kun en mindre andel af de privat indsamlede midler anvendes til dækning af administrative udgifter, er udvalget af den opfattelse, at

der i tilknytning til de statsstøttede projekter bør kunne ydes et vist tilskud til organisationernes hjemlige administration. Udvalget anbefaler derfor, at der til delvis dækning af hjemlige administrationsomkostninger i forbindelse med gennemførelsen af konkrete, tidsbegrænsede projekter kan ydes et bidrag.

Udvalget finder på baggrund af indhentede høringssvar fra organisationerne at kunne konstatere en overvejende tilfredshed blandt disse med de gældende retningslinier for samarbejdet og ser derfor i øvrigt ikke behov for at forslå ændringer heri.

KAPITEL 19

Statslig støtte til private kapitaloverførsler

Udover den statslige, finansielle udviklingsbistand foretages der en række kommercielle kapitaloverførsler, de såkaldte ikke-koncessionelle overførsler, fra de industrialiserede lande til udviklingslandene. De ikke-koncessionelle overførsler består hovedsageligt af eksportkreditter, direkte private investeringer og internationale banklån.

I praktisk taget alle industrilande ydes der forskellige former for støtte til disse private, ikke-koncessionelle overførsler. Støtteordningerne betragtes efter gældende internationale regler ikke som statslig udviklingsbistand og medregnes derfor ikke i opgørelser vedrørende opfyldelsen af de i FN's udviklingsstrategi fastsatte målsætninger for den statslige udviklingsbistands andel af bruttonationalproduktet.

Det er i almindelighed karakteristisk for de private overførsler fra industrilandene, at det er de forholdsvis bedrestillede udviklingslande, som modtager størstedelen af disse overførsler, jfr. iøvrigt kapitel 3.

I lighed med andre industrilande har også Danmark forskellige støtteordninger i forbindelse med private overførsler til udviklingslandene. Disse ordninger, som er lovfæstet i §§ 7-9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde, omfatter garantier for eksportkreditter, investeringsgarantier og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU).

Idet der i øvrigt henvises til kapitel 7 om lovens formålsparagrafs relation til §§ 7-9-ordningerne, skal det bemærkes, at udenrigsministeren i forbindelse med lovrevisionen i 1976 på et spørgsmål fra udenrigsudvalget om dette emne svarede følgende:

»Det centrale (i spørgsmålet) er formentlig et ønske om at gøre formålsparagraffen bredere, således at denne sprogligt ikke blot omfatter den statslige bistand, men også de i loven omhandlede støtteforanstaltninger, der ikke har karakter af bistand, såsom bestemmelserne i §§ 7-9 om støtte til private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

Det må være en selvfølge, at staten ikke i medfør af lovens §§ 7-9 yder støtte til private kapitaloverførsler, som ikke er i udviklingslandenes interesse. Selv om det ikke udtrykkeligt er foreskrevet i § 1, tilstræbes det, at lovens afsnit om støtte til private kapitaloverførsler administreres i overensstemmelse med de for bistanden gældende principper.«

Svarende til den nævnte internationale tendens er det, som det fremgår af tabel 11, også de relativt bedrestillede udviklingslande, der modtager størstedelen af de private overførsler, som finder sted med støtte via de danske eksportkredit- og investeringsgarantier og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene.

Tabel 11.
Antal udstedte eksport- og investeringsgarantier samt indgåede IFU-forpligtelser fordelt på landekategorier pr. 31.12.1981

Landegruppe	Eksport-kredit-garantier	Investe-rings-garantier	Indgåede forpligtelser (IFU)
Lavindkomstlande	10	9	8
– heraf LLDC	8	4	3
– heraf andre lavindkomstlande	2	5	5
Mellemindkomstlande	32	22	35
– heraf under 1.000 dollars i BNP pr. indbygger	20	9	14
– heraf over 1.000 dollars i BNP pr. indbygger	12	13	21
I alt	42	31	43

Kreditgarantiordningen

Den særlige kreditgarantiordning for eksport til udviklingslandene, der blev indført i 1962, har hjemmel i § 7 i lov om internationalt udviklingssamarbejde. Ifølge denne paragrafs bestemmelser kan der inden for en nærmere fastsat beløbsramme – for øjeblikket 30 mia. kr. – udstedes garantier mod tab på private kreditter ydet af erhvervsvirksomheder eller institutioner, der er hjemmehørende i Danmark, til importører og institutioner i udviklingslande som led i disses økonomiske udvikling. Der kan tillige stilles kaution for lån i forbindelse hermed. Garantier over for pengeinstitutter kan også omfatte beløb, der stilles til rådighed af udenlandske deltagere i et konsortium, i hvilket det pågældende pengeinstitut deltager.

§ 7-ordningen adskiller sig indholdsmæssigt fra den almindelige eksportkreditordning i medfør af lov om Danmarks Erhvervsfond bl.a. ved krav om en mindste kontraktstørrelse på 20 mill. kr. – hvor der under den almindelige ordning principielt kan ydes garanti uanset størrelsen af kontrakten – samt ved krav om garanti fra køberlandets finansministerium, centralbank eller anden lignende bank, f.eks. en særlig udviklingsbank. Endvidere gælder det, at der under § 7-ordningen ydes længere kredittid og højere risikodækning – 7-10 år, mod normalt maksimalt 5 år under den almindelige ordning, resp. 90 % mod ned til 85 % under den almindelige ordning – samt at der under § 7-ordningen er adgang til finansiering i hele kreditperioden til en internationalt aftalt, relativ lav rente (»konsensusrenten«) – hvor under den almindelige ordning eksportøren selv må finansiere mindst 6 måneders kredit til markedsrente.

Oprindeligt adskilte de to ordninger sig også fra hinanden ved, at der ikke opkrævedes præmie i forbindelse med § 7-garantier; denne forskel eksisterer imidlertid ikke længere, idet der i 1978 indførtes en præmiebetaling for § 7-garantier svarende til den for den almindelige ordning gældende.

Hvad sagsbehandlingen angår, adskiller de to ordninger sig fra hinanden ved, at de almindelige eksportkreditgarantier ydes alene af Eksportkreditrådet, mens § 7-garantierne ydes af industriministeriet efter indstilling fra udenrigsministeriet (Danida); behandlingen i udenrigsministeriet af ansøgninger om § 7-garanti indskrænker sig til afgivelse af en udtalelse om, hvorvidt importlandet hører til kredsen af de udviklingslande, hvortil der kan ydes sådanne garantier, samt hvorvidt en leverance af den pågældende art i princippet kan skønnes at være af betydning for landets økonomiske og tekniske udvikling. Industriministeriet tager herefter stilling til spørgsmålet om selve garantiydelsen bl.a. ud fra en vurdering af importlandets kreditværdighed.

Styrelsen er ikke inddraget i behandlingen af ansøgninger om § 7-garanti, men orienteres kvartalsvis om de til industriministeriet afgivne indstillinger.

Om § 7-ordningen gælder i øvrigt, at den svarer til ordninger, der anvendes af andre EF- og OECD-lande, og at den internationalt er undergivet en særlig EF-konsultationsprocedure og en række bestemmelser indeholdt i den såkaldte OECD-konsensusaftale; relationerne til såvel EF som OECD varetages alene af industriministeriet.

Ved udgangen af 1981 androg det maksimale garantiansvar for udstedte garantier 7 mia. kr.; der forelå på samme tidspunkt herudover tilsagn om garantier til et beløb af 2,8 mia. kr. Der har endnu ikke været tab på de hidtil ydede § 7-garantier.

Siden 1977 har der været åbnet mulighed for at lade § 7-kreditgarantier indgå i kombination med danske statslån til udviklingslandene i en såkaldt *»blandet kredit«*. En sådan kredit kan etableres ved, at den kontante udbetaling på en leverance finansieres ved hjælp af statslånsmidler, og det resterende kreditbeløb dækkes af en § 7-garanti; men også andre kombinationer kan forekomme.

Formålet med denne ordning har været dels at tilbyde danske virksomheder en finansieringsform, som gør det muligt for dem at konkurrere på lige fod med virksomheder i andre industrialiserede lande med tilsvarende ordninger, dels at imødekomme ønsker fra visse udviklingslande om mulighed for finansiering af leverancer fra Danmark, som i beløbsstørrelse går ud over, hvad der kan ydes under et dansk statslån, og som samtidig med hensyn til de samlede vilkår er gunstigere end ved normal eksportfinansiering dækket af § 7-garanti.

Med hensyn til anvendelsen af ordningen gælder, at udenrigsministeriet forud for optagelse af forhandlinger med et udviklingsland om et evt. lån anmoder industriministeriet om en udtalelse om, hvorvidt der over for det pågældende land vil kunne afgives forhåndstilsagn om ydelse af en § 7-garanti i forbindelse med lånet; i bekræftende fald meddeles dette landet, der herefter tager stilling til, om det ønsker muligheden for en »blandet kredit« inddraget i de videre forhandlinger. Der stilles fra dansk side i forbindelse med finansiering under »blandede kreditter« samme krav med hensyn til projekternes egnethed som ved ren statslånsfinansiering, og projekterne underkastes forundersøgelser på samme måde som ved rene statslån.

»Blandede kreditter« har hidtil kun været anvendt i begrænset omfang. Dette skyldes – udover at ordningen er af relativ ny dato – bl.a., at den kreds af lande, der kan komme i betragtning som modtagere af danske statslån, hører til gruppen af fattigere lande, der ofte ikke nyder så stor kreditværdighed, at industriministeriet finder, at § 7-kreditgaranti vil kunne ydes i forbindelse med eksport til disse lande.

Investeringsgarantiordningen

Investeringsgarantiordningen blev indført i 1966. Den har hjemmel i § 8 i lov om internationalt udviklingssamarbejde, i henhold til hvilken der inden for en nærmere angiven beløbsramme – for øjeblikket 500 mill. kr. – kan gives garanti til virksomheder, der er hjemmehørende i Danmark, mod tab i forbindelse med direkte nyinvesteringer i udviklingslandene og hermed ligestillede lån. Garantien omfatter kun tab, der skyldes politiske forhold, såsom nationalisering og dermed ligestillede offentlige foranstaltninger, hindringer for overførsel af betalinger, krigshandlinger eller lignende i det land, i hvilket investeringen er foretaget.

Garantiens maksimale løbetid er 15 år, og risikodækningen andrager normalt 85 % af den investerede kapital plus udbytte op til 24 % af investeringsbeløbet svarende til 3 års udbytte på 8 %. For garantien erlægges en årlig præmie, der for øjeblikket er ansat til 0,5 % af garantisummen.

Ordningen administreres af udenrigsministeriet (Danida), som efter indhentelse af oplysninger fra den danske repræsentation i modtagerlandet om investeringsklima, herunder risiko for nationalisering, transfereringsforhold og arbejdsmarkedsforhold, forelægger sin indstilling for et investeringsgarantiudvalg, bestående af repræsentanter for udenrigsministeriet og industriministeriet og – siden 1979 – en repræsentant for styrelsen; endvidere deltager som observatør direktøren for IFU.

I en årrække indgik i administrationen af ordningen en forelæggelse for styrelsen af hver enkelt ansøgning om garanti, efter at denne havde været behandlet i og var tiltrådt af investeringsgarantiudvalget. Siden 1979 forelægges kun de sager for styrelsen, om hvilke der ikke er opnået enighed i udvalget; for så vidt angår de sager, om hvilke udvalget er enigt, sker blot efterfølgende underretning af styrelsen.

Ved udgangen af 1981 udgjorde det samlede garantiansvar ca. 177 mill. kr. fordelt på hovedpolicer dækkende projekter i 23 udviklingslande.

Siden investeringsgarantiordningens indførelse i 1966 er der udbetalt erstatninger på i alt ca. 1,7 mill. kr., heraf 1 mill. kr. i transfereringserstatninger.

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU)

IFU blev oprettet i 1967. Den har hjemmel i § 9 i loven om internationalt udviklingssamarbejde. Fondens formål er at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene ved investeringer i disse i samvirke med dansk erhvervsliv.

Fonden er en selvejende institution. Den finansieredes oprindeligt gennem overførsel af en del af provenuet af kaffetolden, senere kaffeafgiften. I 1976 afskaffedes denne særlige finansieringsform og en ny bestemmelse, der blot fastslår, at der af statskassen kan ydes tilskud til fondens virksomhed, indføjedes i loven.

Fonden ledes af en bestyrelse udnævnt af udenrigsministeren. Også fondens direktør, der forestår de daglige forretninger, udnævnes af udenrigsministeren.

Blandt bestyrelsesmedlemmerne har siden fondens oprettelse været chefen for Danida og chefen for udenrigsministeriets handelsafdeling; for disse som for de øvrige medlemmer gælder, at hvervet som bestyrelsesmedlem er af personlig art.

De nærmere retningslinier for fondens virksomhed er fastlagt i vedtægter godkendt af udenrigsministeren.

I vedtægterne fastslås bl.a., at fonden under hensyntagen til udviklingslandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private danske erhvervsliv; i vedtægterne er også anført, at fondens virksomhed skal have igangsættende karakter, og at dens medvirken ophører, når de virksomheder, i hvilke den investerer, har opnået en vis økonomisk stabilitet.

IFU's bestyrelse har tiltrådt et sæt »Retningslinier og Kriterier af 5. maj 1981« for fondens virke. Ifølge disse retningslinier og kriterier bør IFU's bestyrelse principielt kunne afgøre, hvorvidt den finder et værtsland acceptabelt, samtidig med at det anføres, at der bør tilstræbes en overensstemmelse mellem IFU's og den officielt udtrykte danske holdning til de enkelte lande. Det anføres, at IFU som hovedregel ikke kan deltage i investeringer i udviklingslande med en indkomst pr. indbygger på over 3.000 dollars, og at IFU bør være meget kritisk med hensyn til projektinvesteringer i valutamæssigt svage lande. Endvidere nævnes bl.a. i retningslinierne og kriterierne, at der i økonomisk svage lande bør lægge ekstra stor vægt på, om de danske partnere har u-landserfaring og har administrativ og finansiel styrke.

Fonden kan yde støtte til fremme af enhver form for erhvervsmæssig udvikling i udviklingslande, således ikke blot i industrielle virksomheder, men også i landbrug, rådgivende virksomheder, hoteller og andre servicefag. Derimod kan fonden ikke medvirke ved investeringer i rene handelsvirksomheder.

Fonden kan yde støtte ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner samt andre foranstaltninger, der efter fondens bestyrelses skøn kan fremme fondens formål.

Fonden udfører herudover et betydeligt informationsarbejde om ordningen og samarbejdsmuligheder i Danmark såvel som i udviklingslandene, ligesom den bistår interesserede projektpartnere fra udviklingslandene med at identificere mulige danske partnere.

IFU yder også vejledning og i enkelte tilfælde bistand bl.a. i samvirke med eksterne eksperter i forbindelse med forundersøgelser, ligesom den deltager aktivt i forhandlinger om og udarbejdelse af samarbejdsaftaler m.v. i forbindelse med projektoprettelser.

Fondens virksomhed er baseret på tilskud fra det offentlige, herunder indtil 1. april 1976 ca. 284 mill. kr. som andel af provenuet af de af staten opkrævede kaffetold og -afgifter samt afkastet af den heraf opsamlede formue.

Fondens formue udgjorde pr. 31. december 1981 ca. 670 mill. kr. Investeringer og indgåede forpligtelser beløb sig til 409 mill. kr. Fonden har indtil 1. januar 1982 medvirket til oprettelsen af i alt 62 »joint ventures«, hovedsagelig i industrivirksomheder.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har drøftet spørgsmålet, om kreditgarantiordningen, investeringsgarantiordningen og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene skulle forblive i lov om internationalt udviklingssamarbejde.

I udvalgets overvejelser herom er indgået, at et væsentligt formål med først og fremmest kreditgarantiordningen og investeringsgarantiordningen har været at

stille danske virksomheder lige i forhold til konkurrerende virksomheder hjemmehørende i andre industrilande med tilsvarende ordninger.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Viggo Mollerup, Ove Munch, Gerda Møller, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) finder, at det ikke vil være muligt at foretage indgående undersøgelser af det enkelte projekts gennemførlighed og overensstemmelse med danske bistandspolitiske målsætninger inden udstedelse af kredit- eller investeringsgaranti uden på afgørende måde at forringe danske virksomheders konkurrencesituation. Samtidig må det konstateres, at forskellen mellem § 7-garantierne og de almindelige eksportkreditgarantier er blevet stadig mindre.

På denne baggrund anbefaler udvalgets flertal, at kreditgarantiordningen og investeringsgarantiordningen udgår af lov om internationalt udviklingssamarbejde. På denne baggrund har udvalgets flertal ikke fundet anledning til at udtale sig om ordningerne.

Et medlem af udvalget (Christian Kelm-Hansen) er enig med udvalgets flertal i, at kreditgarantiordningen bør udgå af lov om internationalt udviklingssamarbejde, men anbefaler, at investeringsgarantiordningen fastholdes i loven ud fra den betragtning, at det dermed er muligt fortsat at lade udviklingspolitiske hensyn, herunder f.eks. modtagerlandets opfyldelse af ILO-konventionerne, indgå i overvejelserne om ydelse af de enkelte investeringsgarantier.

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen og John Svenningsen) anbefaler, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene forbliver i lov om internationalt udviklingssamarbejde for derigennem at understrege, at IFU skal administreres i overensstemmelse med lovens formålsparagraf og herunder de for den statslige danske bistand gældende principper. Flertallet anbefaler samtidig, at IFU i samvirke med dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil koncentrerer sin indsats om de fattige udviklingslande. Endvidere anbefaler flertallet at der foretages en uafhængig undersøgelse af IFU's virksomhed med særligt henblik på at klarlægge mulighederne for, hvorledes fonden i samvirke med dansk erhvervsliv – også på andre måder end ved fælles foretagender (joint ventures) – i højere grad end hidtil kan bidrage til udviklingen i disse lande. I en sådan vurdering af IFU bør også indgå overvejelser om hensigtsmæssigheden af fondens nuværende placering som selvejende institution og principperne for bestyrelsens sammensætning.

Et mindretal (Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Ove Munch, Gerda Møller og Carl Thomsen) anbefaler ligeledes, at IFU forbliver i lov om internationalt udviklingssamarbejde. Mindretallet finder, at IFU's formål fortsat bør være at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene gennem fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Dette forudsætter, at danske virksomheder ønsker at gå ind i investeringer i udviklingslandene med risikovillig kapital. Ved at fastholde IFU i loven understreges, at IFU bør administreres under hensyntagen til de for den statslige danske bistand gældende målsætninger og principper. Den særlige karakter ved IFU's virksomhed betyder imidlertid, at der ikke kan stilles samme krav til IFU som til den danske statslige udviklingsbistand med hensyn til bl.a. begrænsning af landekredsen.

Mindretallet ser dog gerne, at der foretages en undersøgelse af mulighederne for, at IFU i samvirke med dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil kan bidrage til udviklingen i de fattige lande.

KAPITEL 20

Udviklingsforskning

Langt den største del af den forskning, som foregår i verden, udføres i industrilandene. Det har tidligere været en udbredt opfattelse, at det meste af industrilandenes forskning var universel, og at resultaterne relativt let kunne overføres til udviklingslandene og nyttiggøres dér. Det gjaldt såvel for den naturvidenskabelige og tekniske forskning som for samfundsforskningen. Det er i dag i stigende grad erkendt, at resultaterne af store dele af den tekniske og anden anvendt forskning, som udføres i i-landene, i bedste fald kun har mening i u-landene efter en større eller mindre omformning eller tilpasning til forholdene i disse lande.

De seneste årtiers udvikling i u-landene har gjort det stadig mere klart, at behovet for en forskning i og for u-landene, som særligt retter sig mod u-landenes egne basale udviklingsproblemer, er meget betydeligt.

Begrebet udviklingsforskning er bredt og spænder fra egentlig forskning til målrettede opgaver i tilknytning til bistandssamarbejdet. Udviklingsforskning omfatter ikke alene samfundsfaglige discipliner men også f.eks. forskning inden for de teknologiske og sundhedsmæssige områder.

Traditionelt er begrebet udviklingsforskning anvendt om den forskning, som direkte angår u-landenes egne indre udviklingsproblemer, men begrebet er i de senere år udvidet til også at omfatte udviklingsproblemer, der overskrider disse landes grænser. Udviklingsproblemerne anskues i disse tilfælde i en mere omfattende global sammenhæng.

Af lov om internationalt udviklingssamarbejde fremgår, at Forskningsrådet for Udviklingsforskning er det centrale organ ved fordelingen af midler til forskning om udviklingslandene, idet Forskningsrådet afgiver indstilling til udenrigsministeren om ydelse af tilskud fra udenrigsministeriets bevilling for udviklingsforskning. Indstilling om fordeling af midler til udviklingsforskning sker halvårligt efter opslag. Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde får Forskningsrådets indstilling forelagt til underretning. Udover at foretage fordeling af udenrigsministeriets bevilling for udviklingsforskning kan Forskningsrådet for Udviklingsforskning indstille til Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde, at forskningsprojekter blandt de indkomne ansøgninger, som indeholder et væsentligt element af egentlig bistand, finansieres af de almindelige bistandsmidler.

Herudover fungerer Forskningsrådet for Udviklingsforskning som sagkyndigt organ i spørgsmål om forskning vedrørende udviklingslandene og er rådgivende for Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde og for udenrigsministeren. Forskningsrådet har i denne egenskab bl.a. behandlet den danske støtte til international udviklingsforskning.

Udvalgets overvejelser har været koncentreret om den direkte danske støtte til udviklingsforskning. Herudover kan der indgå elementer af forskning i visse bistandsprojekter, ligesom der foregår et betydeligt udredningsarbejde i næsten alle internationale organisationer, som Danmark støtter.

Danmarks deltagelse i det internationale udviklingsforskningssamarbejde

Hensigten med internationale forskningsprogrammer er at udnytte de fordele, der ligger i et internationalt samarbejde og i en specialisering med henblik på såvel at opnå forskningsmæssige resultater som at udbrede disse til udviklingslandene og brugerne dér.

Udgangspunktet for den danske støtte til de internationale forskningsprogrammer er, at der er tale om en bistandsmæssig indsats. Det danske engagement i programmernes arbejde sker således inden for rammerne af dansk ud-

viklingsbistand, og den danske økonomiske støtte kommer fra bistandsmidler.

Der lægges derfor vægt på, at programmernes virke sker i overensstemmelse med principperne for dansk bistand. Ligeledes lægges – som i andet bistandsarbejde – vægt på udviklingslandenes deltagelse. Det er således af betydning, at udviklingslandenes behov og ønsker tilgodeses i fastsættelsen af forskningsopgaver og i prioriteringen mellem de konkrete opgaver. Det er afgørende, at udviklingslandene sikres såvel adgang til de opnåede forskningsresultater som muligheder for at udnytte disse. Endelig er det væsentligt, at der sker en samordnet udnyttelse af alle muligheder inden for national og international forskning, og at de internationale forskningsprogrammers arbejde til stadighed tilpasses de muligheder, som udviklingen af nationale forskningssystemer i udviklingslandene giver for at placere forskningsopgaver dér.

Det er planen at gennemføre evalueringer af visse af de internationale udviklingsforskningsprogrammer, der modtager dansk støtte.

Danmarks bidrag til international udviklingsforskning androg i 1981 ca. 54 mill. kr. Omfanget og fordelingen af den danske støtte til international udviklingsforskning for perioden 1971/72 til 1981 fremgår af bilag 30.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har drøftet omfanget og sammensætningen af den danske støtte til de internationale udviklingsforskningsprogrammer og har ikke bemærkninger hertil.

Udvalget finder, at Danmark i videst mulig udstrækning bør udnytte de eksisterende kanaler i de multilaterale udviklingsforskningsprogrammer for at øve indflydelse på forskningens orientering. Det er i denne forbindelse vigtigt, at Danmark gør sig overvejelser om, hvilke nye opgaver de internationale udviklingsforskningsprogrammer bør tage op og søger at påvirke programmernes arbejde i den retning.

Udvalget understreger behovet for at sikre, at der samtidig med opnåelsen af forskningsmæssige resultater sker en udbredelse af disse til udviklingslandene, og at de internationale institutter til stadighed er opmærksom på mulighederne for øget henlæggelse af forskningsopgaver til institutter i udviklingslandene.

Udvalget noterer sig med tilfredshed de planlagte evalueringer og understreger tillige betydningen af, at Danmark arbejder for, at der internationalt gennemføres evalueringer af de multilaterale udviklingsprogrammer.

Omfanget og sammensætningen af støtten til dansk udviklingsforskning

Der anvendes generelt de samme principper for tildeling af støtte til dansk udviklingsforskning, som tilfældet er med hensyn til statslig støtte til anden dansk forskning, omend der ifølge sagens natur vil være afvigelser.

Tilskud er ikke bundet til bestemte videnskabelige discipliner, men kan ydes inden for alle områder, hvor forskning og øget viden kan virke fremmende på løsningen af udviklingslandenes sociale og økonomiske problemer. Tilskud kan således ydes såvel til samfundsfaglig forskning som til forskning inden for teknologiske og sundhedsmæssige områder. Der ydes alene tilskud til danske forskere eller til forskere med en ganske særlig tilknytning til danske forskningsinstitutioner.

Tilskud ydes af udenrigsministeriets særlige bevilling for udviklingsforskning. Herudover kan Forskningsrådet for Udviklingsforskning indstille, at forskningsprojekter, der indeholder et væsentligt element af egentlig bistand, finansieres af de almindelige bistandsmidler.

I støtte til dansk udviklingsforskning blev i 1981 ydet 9,8 mill. kr. Heraf androg tilskuddet til driften af Center for Udviklingsforskning 3,4 mill. kr. Som tilskud til konkrete forskningsprojekter blev ydet 6,4 mill. kr. Heraf blev 4 mill. kr. ydet af de almindelige bistandsmidler til forskningsprojekter, der indeholdt et væsentligt element af egentlig bistand.

En samlet oversigt over bevillingerne til udviklingsforskning herunder til Center for Udviklingsforskning i perioden 1971/72–1981 findes i bilag 31.

Den særlige bevilling for udviklingsforskning reguleres i overensstemmelse med udviklingen i priser og lønninger og androg i 1981 2,4 mill. kr. De midler, der stilles til rådighed for udviklingsforskning af bistandsmidlerne har ikke været reguleret i de seneste år i afvent-

ning af en evaluering af de hidtidige samlede forskningsresultater, der blev besluttet af styrelsen i 1980.

Midlerne til dansk udviklingsforskning ligger på nogenlunde samme niveau som støtten i Sverige og Norge til henholdsvis svensk og norsk udviklingsforskning.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har noteret sig, at en lang række kvalificerede ansøgninger om tilskud til forskningsarbejde i de sidste par år har måttet afslås på grund af manglende bevillinger.

Udvalget anbefaler, at dansk udviklingsforsknings nuværende reale omfang indtil videre opretholdes, idet udvalget samtidig finder, at spørgsmålet om det fremtidige omfang af dansk udviklingsforskning må bero på udfaldet af den evaluering af den hidtidige forskningsindsats, som styrelsen har ønsket gennemført.

Bevillingerne til den øvrige danske forskning administreres af undervisningsministeriet og de statslige forskningsråd, og udvalget har overvejet hensigtsmæssigheden af udviklingsforskningens tilknytning til udenrigsministeriet. Udvalget finder, at udviklingsforskningens tværfaglige karakter nødvendiggør et særligt forskningsråd for udviklingsforskning, og at udviklingsforskningens fortsatte tilknytning til udenrigsministeriet er hensigtsmæssig bl.a. for at sikre den en rimelig høj prioritering i relation til andre forskningsområder. Udvalget anbefaler derfor en fastholdelse af den nuværende ordning for og placering af udviklingsforskningen.

Udviklingsforskning er vigtig for alment at skabe en bedre forståelse for ulandene og deres udviklingsproblemer. Udviklingsforskning har også betydning i forbindelse med det konkrete bistandssamarbejde, idet forskning i udviklingslandenes problemer kan være nødvendig for forberedelsen og gennemførelsen af konkrete bistandsprojekter.

Udvalget har overvejet, hvorledes samarbejdet mellem Danida og alle relevante forskerkredse, herunder Center for Udviklingsforskning, om forskningsopgaver i forbindelse med bistandssamarbejdet mest hensigtsmæssigt fortsættes.

Udvalget fremhæver, at Danida har ansvaret for bistandens udformning og gennemførelse, og at det derfor er Danida, som bør vurdere behovet for forskernes deltagelse i bistandssamarbejdet.

Udvalget anbefaler en bedre løbende kommunikation mellem Danida og alle relevante forskerkredse om forskningsopgaver i bistandssamarbejdet.

Center for Udviklingsforskning

Center for Udviklingsforskning er i henhold til lov om internationalt udviklingssamarbejde § 12 stk. 3 en selvstændig institution, der har til opgave gennem et samarbejde med andre forskningsinstitutioner at stimulere interessen for udviklingsforskningen, indsamle dokumentationsmateriale, følge den løbende udviklingsforskning i og uden for Danmark samt medvirke ved gennemførelsen af forskningsprojekter under Forskningsrådet for Udviklingsforskning.

I forbindelse med ændringen i 1976 af lov om internationalt udviklingssamarbejde forudsatte folketingets udenrigsudvalg, at en uafhængig, videnskabelig vurdering af forskningsindsatsen ved Centret blev foretaget inden udgangen af 1979. Den 31. januar 1979 nedsattes derfor et sagkyndigt udvalg til at foretage denne bedømmelse.

Af kommissoriet for evalueringen fremgik bl.a., at

»gruppens (d.v.s. evalueringsudvalgets) opgave vil være at foretage en videnskabelig vurdering af Center for Udviklingsforsknings virksomhed i perioden fra reorganiseringen i oktober 1974 til udgangen af 1978«.

Udvalgets betænkning forelå i januar 1980. Hovedkonklusionen heri var, at Center for Udviklingsforskning burde fortsætte. Denne konklusion byggede på to hovedsynspunkter, som i betænkningen blev sammenfattet på følgende måde:

»For det første bør Danmark have forskningsaktiviteter på de områder, Centret dækker, generelt for at styrke grundlaget for Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde i bekæmpelsen af fattigdom og underudvikling, og specielt til støtte for Danmarks bistand til u-landene. For en sådan aktiv forskning er det vigtigt, at der er et center, hvor udviklingsforskere kan mø-

des og udveksle ideer og resultater. For det andet er det udvalgets opfattelse, at Centret er inde i en positiv udvikling, der bør have lov til at fortsætte«.

Samtidig pegede udvalget dog på en række justeringer, som det fandt nødvendige for Centrets fortsatte arbejde, og det fremsatte nogle betragtninger om den organisatoriske form, som Centret burde arbejde under for bedst at opfylde sine funktioner.

Efter at såvel Centret som Forskningsrådet havde haft lejlighed til at udtale sig, fremsendte udenrigsministeren i april 1980 betænkningen til folketingets udenrigsudvalg. Ministeren tiltrådte samtidig såvel evalueringsgruppens hovedkonklusion, som en række af gruppens øvrige centrale konklusioner.

Udgifterne til Centrets drift afholdes over en basisbevilling. Centrets forskningsprojekter finansieres efter indstilling fra Forskningsrådet for Udviklingsforskning på samme måde som andre forskningsprojekter. Centret ansøger på lige fod med andre ansøgere, og Centrets ansøgninger vurderes på lige fod med andre ansøgninger.

Centret kan også på anden måde tilvejebringe midler til sine forskningsprojekter. Dette er for eksempel sket af Danidas projektbevillinger i forbindelse med forskningsopgaver i tilknytning til bistandsprojekter, og fra undervisningsministeriets bevilling for projekter for arbejdsledige akademikere ved tilknytning af sådanne til Centrets aktiviteter.

De nuværende principper for Centrets tilvejebringelse af ressourcer er fastslået i bemærkningerne til forslag til lov om internationalt udviklingssamarbejde (1975) og er endvidere fastslået i evalueringsudvalgets rapport.

Evalueringsudvalgets konklusioner på dette område var følgende:

»En problemstilling, udvalget har vist en del interesse, er *balancen mellem en basisbevilling og særskilte forskningsbevillinger* til projekter. På det nuværende udviklingstrin er det utvivlsomt hensigtsmæssigt, at en ikke ringe del af støtten til Centret fortsat sker i form af projektbevillinger, således at Forskningsrådet har mulighed for løbende at følge Centrets projekter og herigennem medvirke til, at projektrammer, tidsplaner m.m. følges. På lidt længere sigt kan man muligvis lade en større del af Centrets forskningsbevillinger ske via basisbevillingen. Dog bør der stedse være en vis del af finansieringen, der sker ved støtte til bestemte projekter. Også hensynet til en vis mobilitet til og fra Centret taler – som ovenfor nævnt – for at bibeholde en vis projektstøtte«.

Forskningsrådet har tilsluttet sig denne principielle holdning, men har samtidig tiltrådt en vis udvidelse af Centrets basisbevilling til formål, som generelt støtter institutionens faglige virksomhed i overensstemmelse med den nævnte evalueringsrapport.

Center for Udviklingsforskning har foreslået en justering af det nuværende bevillingssystem, hvorefter det søger bevilling til dets forskningsvirksomhed for enkelte projekter af begrænset varighed. En sådan justering ville give muligheder for at igangsætte forskningsarbejder på eget initiativ.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har drøftet spørgsmålet om en justering af den nuværende ordning, således at en større del af Centrets forskningsudgifter blev finansieret over basisbevillingen.

Udvalget finder under henvisning til evalueringsudvalgets rapport, at det, når spørgsmålet om omfanget af bevillingerne til dansk udviklingsforskning er afklaret, alvorligt må overvejes at lade en vis del af Centrets forskningsudgifter afholde via basisbevillingen.

Støtte til opbygning af u-landenes forskningskapacitet

Ideelt set bør udviklingsforskningen foregå i udviklingslandene og udføres af landenes egne forskere. De fleste udviklingslande mangler imidlertid kapacitet til at kunne leve op til dette ideal. Det kræver betydelige ressourcer, og det tager lang tid at opbygge den fornødne forskningsmæssige infrastruktur.

Den danske støtte til opbygning af udviklingslandenes forskningskapacitet er hidtil først og fremmest blevet kanaliseret gennem internationale organisationer.

Center for Udviklingsforskning og andre danske forskningsinstitutioner samarbejder i visse tilfælde med institutter og myndigheder i udviklingslandene og bidrager således på en række områder til styrkelse af forskningskapaciteten i u-landene.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at støtten til opbygning af udviklingslandenes forsk-

ningskapacitet fortsat først og fremmest skal kanaliseres gennem internationale organisationer.

Udvalget finder samtidig, at anmodninger fra hovedmodtagerlande om støtte til opbygningen af landenes forskningskapacitet inden for landerammen bør behandles positivt i det omfang, der er den nødvendige ekspertise i Danmark. Efter udvalgets opfattelse bør Danmark være opmærksom på eventuelle behov for støtte til forskningsinstitutioner i modtagerlandene med henblik på, at sådanne institutioner bedre kan bistå i det konkrete bistandssamarbejde.

Udvalget kan ikke anbefale, at den særlige forskningsbevilling, hvis formål er at fremme dansk udviklingsforskning, anvendes til at fremme udviklingslandenes forskningskapacitet bortset fra de tilfælde, hvor det er en afledet virkning af en dansk forskningsindsats.

KAPITEL 21

Oplysningsvirksomheden

Grundlag og retningslinier for oplysningsvirksomheden

I den gældende lov hedder det om oplysningsvirksomheden (§ 10):

> »Med henblik på at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes problemer og for betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde kan udenrigsministeren iværksætte eller yde statstilskud til virksomhed til dette formål.«

I overensstemmelse hermed er der hvert år på finansloven som tilskud afsat et beløb til oplysningsvirksomheden – den såkaldte oplysningsbevilling.

Loven åbner mulighed for, at oplysningsvirksomheden søges løst både direkte af Danida og indirekte gennem statstilskud til private organisationer m.v. Der er gjort brug af begge arbejdsformer, og i de i 1977 gennemførte retningslinier for oplysningsvirksomheden (jfr. bilag 32) er bl.a. fastsat opgavefordelingen mellem Danidas oplysningsvirksomhed og det oplysningsarbejde, som foreninger, faglige sammenslutninger, grupper og enkeltpersoner kan opnå statstilskud til.

Danidas hovedopgave ifølge retningslinierne er at oplyse om Danmarks deltagelse i internationalt udviklingssamarbejde og baggrunden herfor.

Den holdningsprægede, engagerende oplysningsvirksomhed om bistandssamarbejdet, om udviklingslandenes sociale, økonomiske, politiske og kulturelle forhold og om relationerne mellem udviklingslandene og de industrialiserede lande varetages af private organisationer m.v.

Retningslinierne angiver endvidere en prioritering af oplysningsmidlernes anvendelse. Det fremhæves bl.a., at der fortrinsvis skal ydes tilskud til oplysningsvirksomhed, der retter sig mod personer med evne og adgang til at sprede information og synspunkter til større kredse inden for deres daglige virkefelt, deres organisation og/eller gennem massemedier, ligesom der lægges vægt på at støtte initiativer, som gør det muligt at få nye kredse af befolkningen i tale.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at behovet for at udbrede kendskabet til udviklingslandenes problemer og betydningen af Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde fortsat er meget stort. I en verden, hvor samkvemmet mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene er stigende, er det af central betydning, at den danske befolkning bibringes en indgående viden om udviklingslandenes situation i bredeste forstand og om relationerne mellem i-lande og u-lande. Ikke mindst under den nuværende afmatning i verdensøkonomien, som på mange måder rammer udviklingslande langt hårdere end industrilande, er det også væsentligt at fastholde og udbygge den danske befolknings positive holdning til betydningen af en aktiv dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

Udvalget finder, at de i 1977 opstillede retningslinier fortsat udgør et konstruktivt grundlag for oplysningsvirksomheden og er derfor af den opfattelse, at de bør fastholdes. I den forbindelse skal det fremhæves, at retningslinierne efter udvalgets opfattelse angiver en naturlig opgavefordeling mellem Danidas oplysningsvirksomhed og det oplysningsarbejde, som private organisationer m.v. udfører. Danidas mere faktuelle oplysningsvirksomhed og de private or-

ganisationers holdningsprægede og engagerende oplysningsarbejde bidrager tilsammen til en nuanceret belysning af udviklingsproblemerne, der er af afgørende betydning for, at den offentlige debat kan tilføres den nødvendige bredde.

Oplysningsbevillingens størrelse

Udviklingen i oplysningsbevillingens størrelse fremgår af tabel 12.

Tabel 12. De årlige bevillinger til oplysningsvirksomhed i perioden 1971/72–1981

Finansår	Oplysningsbevillingen kr.	Oplysningsbev. i % af bistandsbevillingerne
1971/72	2.100.000	0,36
1972/73	2.350.000	0,35
1973/74	2.700.000	0,30
1974/75	3.400.000	0,32
1975/76	3.800.000	0,31
1976/77	4.100.000	0,28
1977/78	4.200.000	0,26
1978 (9 mdr.) ..	4.173.400	0,26
1979	5.244.000	0,23
1980	5.400.000	0,22
1981	6.072.000	0,24

I finansåret 1978 blev der af bistandsbevillingerne overført 450.000 kr. til oplysningsbevillingen, og dette beløb er fra finansåret 1979 hævet til 600.000 kr. om året.

Fra og med 1978 har oplysningsbevillingen endvidere været pris- og lønreguleret.

I årene 1982–84 er der afsat 5,3 mill. kr. årligt til oplysningsbevillingen, hvortil kommer pris- og lønregulering.

Som det fremgår af tabel 12 har midlerne til oplysningsvirksomhed i forhold til den samlede udviklingsbistand været faldende gennem perioden, nemlig fra 0,36% i 1971/72 til 0,24% i 1981. Til sammenligning tjener, at de norske midler til oplysningsvirksomhed i 1981 udgjorde 12 mill. n.kr., mens de svenske midler var på 27,5 mill. sv.kr. i 1980/81.

Midlerne til oplysningsvirksomhed kan ifølge DAC-reglerne ikke medregnes som statslig udviklingsbistand, og de beløb, som siden 1978 er overført til oplysningsbevillingen fra bistandsbevillingerne, er således heller ikke indgået i opgørelsen af den statslige danske udviklingsbistand.

Udvalgets konklusioner

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) har noteret sig, at en lang række kvalificerede ansøgninger om tilskud til oplysningsarbejde i de seneste år har måttet afslås på grund af manglende midler på oplysningsbevillingen. På denne baggrund og henset til den betydning oplysningsvirksomheden på dette område må tillægges, skal udvalgets flertal anbefale en øjeblikkelig forhøjelse af oplysningsmidlerne.

Et mindretal (Ove Munch og Gerda Møller) kan tilslutte sig de principielle synspunkter for oplysningsarbejdet, men ikke anbefalingen af en øjeblikkelig forhøjelse af oplysningsbevillingen og henviser til, at en mere kritisk vurdering af ansøgernes evner og vilje til objektiv oplysning vil gøre det muligt i rimeligt omfang at imødekomme kvalificerede ansøgere inden for den bestående ramme.

Udvalget har overvejet betimeligheden af at fastsætte oplysningsmidlerne som en procentdel af bistandsbevillingerne. Udvalget har imidlertid ikke fundet at kunne anbefale en sådan model, fordi en så direkte sammenkædning vanskeligt kan begrundes. På den anden side finder udvalget, at stigninger i bistandsbevillingerne bør tillægges betydelig vægt i vurderingen af behovet for løbende forøgelser af oplysningsmidlerne.

Udvalget anbefaler, at der fortsat bør tilstræbes bredde i støtten til oplysningsvirksomhed.

Oplysningsudvalget og koordineringsgruppen

Med henblik på at rådgive styrelsen med tilrettelæggelsen af oplysningsarbejdet har styrelsen nedsat et oplysningsudvalg.

Oplysningsudvalget er sammensat af repræsentanter for organisationer og institutioner samt enkeltpersoner, der beskæftiger sig med oplysningsvirksomhed, eller hvis arbejde anses for betydningsfuldt for meningsdannelsen i samfundet. Oplysningsudvalget havde pr. 1. maj 1982 30 medlemmer.

På halvårlige møder drøfter oplysningsudvalget bevillingens anvendelse og forskellige sider af oplysningsarbejdet.

Blandt oplysningsudvalgets medlemmer udpeger styrelsen en koordineringsgruppe. Ved udpegningen til en ny funktionsperiode fra 1. januar 1981 udvidedes koordineringsgruppen fra 5 til 6 medlemmer for at styrke kontakten til forskning og højere undervisning. Denne koordineringsgruppe, der mødes efter behov (ca. hveranden måned), behandler de indkomne ansøgninger til oplysningsbevillingen og foretager indstillinger til styrelsen.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder den nuværende kompetencefordeling mellem oplysningsudvalget og koordineringsgruppen med hensyn til bevillingens anvendelse uklar.

Efter udvalgets opfattelse må årsagen til den uklare kompetencefordeling især søges i, at retningslinierne både fastslår, at koordineringsgruppen foretager indstillinger til styrelsen og samtidig angiver, at oplysningsudvalget drøfter bevillingens anvendelse, hvilket i praksis vil sige koordineringsgruppens indstillinger.

Med henblik på at tilvejebringe en klar kompetencefordeling anbefaler udvalget, at det i retningslinierne klargøres, at oplysningsudvalget kun skal drøfte principper for oplysningsmidlernes anvendelse og andre principielle spørgsmål såsom målgruppeproblematikken, således at det alene bliver koordineringsgruppen, der behandler de indkomne ansøgninger og foretager indstillinger til styrelsen om bevillingens konkrete anvendelse.

Den statsstøttede, private oplysningsvirksomhed

Som det fremgår af bilag 33 er ¾ til ⅘ af oplysningsbevillingen gennem årene blevet anvendt som tilskud til privat oplysningsvirksomhed.

Igennem det forløbne tiår, specielt dets sidste halvdel, er såvel antallet af ansøgende organisationer som omfanget af de indsendte ansøgninger vokset betydeligt. For 1982 indkom der således i alt 120 ansøgninger til et samlet beløb af ca. 11 mill. kr. Langt de fleste af ansøgningerne blev af koordineringsgruppen anset for støtteværdige, og der var i betydeligt omfang tale om ansøgninger fra en række nye organisationer repræsenterende kredse, der ikke tidligere har været kontakt med.

Seks private organisationer har igennem årene skilt sig ud som de største modtagere af tilskud af oplysningsbevillingen. Mellemfolkeligt Samvirke er den største modtager af tilskud over oplysningsbevillingen med ca. 23% af den samlede bevilling i 1981. De fem øvrige er i rækkefølge efter tilskuddenes størrelse: FN-forbundet, Kvindernes U-landsudvalg (KULU), Arbejderbevægelsens U-landsudvalg, Dansk Ungdoms Fællesråd og Kirkernes U-landsoplysning. Udover de statslige tilskud anvender de pågældende organisationer i betydeligt omfang egne midler til oplysningsarbejde.

Organisationernes målgrupper er medlemskredsen og i videre forstand en bredere offentlighed. Initiativerne og aktiviteterne er mangfoldige og omfatter bl.a. kurser og seminarer, foredragsvirksomhed og udgivelse af publikationer.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at der gennem den statsstøttede private oplysningsvirksomhed gennem årene er udført et værdifuldt og engagerende oplysningsarbejde, og det er indtrykket, at spredningseffekten har været god inden for de økonomiske rammer, arbejdet har måttet udføres under. Udvalget har i den forbindelse noteret sig de store private organisationers underretning om en voksende efterspørgsel efter oplysningsarbejde og stigende tilslutning til kurser, seminarer og foredrag.

Udvalget har konstateret en tendens til, at de store, private organisationer i høj grad har rettet deres oplysningsaktiviteter mod den etablerede undervisningssektor. Udvalget finder det ønskeligt, at organisationerne i deres oplysningsvirksomhed søger at nå længere ud end til formidlerne og undervisningssektoren, men erkender, at dette antagelig forudsætter en forøgelse af statstilskuddene.

Udvalget lægger vægt på, at der også ydes støtte til nye organisationers initiativer, der sigter på at få nye kredse af befolkningen i tale. Samtidig skal udval-

get understrege, at det især er de større private organisationers fortjeneste, at der foreligger et betydeligt udbud af oplysningsmateriale af høj kvalitet, som også mindre organisationer anvender, ligesom det er udvalgets indtryk, at fornyelse i oplysningsarbejdet i høj grad er udgået fra især disse større organisationer.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af at indføre rammeaftaler på samme måde som tilfældet er i bl.a. Sverige og Norge, hvor en række større private organisationer modtager årlige, generelle bidrag til deres oplysningsarbejde, for hvilke der kun efterfølgende aflægges regnskab for midlernes anvendelse.

Sådanne rammeaftaler er formentlig mindre administrativt belastende og vil samtidig muliggøre en større fleksibilitet i den enkelte private organisations oplysningsarbejde. Heroverfor står, at rammeaftaler begrænser mulighederne for at afveje ansøgninger fra forskellige organisationer m.v. over for hinanden, hvilket ikke mindst har betydning i situationer med begrænsede støttemidler. På denne baggrund og i lyset af den udbredte tilfredshed med den hidtidige praksis anbefaler udvalget, at den nuværende ordning bør videreføres.

Danidas oplysningsvirksomhed

Den informationsvirksomhed, Danida udfører omfatter udgivelse af tidsskriftet »Udvikling«, ydelse af rejsestipendier, tilskud til produktion og versionering af u-landsfilm og den øvrige informationsindsats over for massemedier og undervisningssektoren.

Tidsskriftet »Udvikling – Danmark og Ulandene« udkommer med 6 ordinære og 1–2 specialnumre om året. Tidsskriftet orienterer om Danmarks bistand, det internationale udviklingssamarbejde, nord/syd-dialogen og forholdene i udviklingslandene.

Rejsestipendierne, der oprindelig kun var beregnet for journalister, omfatter nu også undervisere, forfattere, kunstnere og organisationsfolk, men repræsenterer fortsat den primære indsats over for massemedierne. De afsatte beløb til rejsestipendier har trods gradvise forøgelser ikke kunnet dække det stigende antal ansøgninger, og af 262 ansøgninger for 1982 var der kun midler til at imødekomme 56.

Danidas arbejde på filmområdet har siden 1974 haft form af et samarbejde med Statens Filmcentral (SFC) via en honorarlønnet filmkonsulent. Trods stærkt stigende priser inden for filmbranchen har beløbet til manuskript- og produktionsstøtte og til versionering af udenlandske film i de seneste år ikke overskredet 300.000 kr. Dertil kommer dog særbevillinger til samproduktionen mellem SFC og Danmarks Radio af Noakhali-filmene.

I informationsarbejdet over for undervisningssektoren er bl.a. udarbejdet en serie af konkrete projektbeskrivelser, og samarbejdet med forskellige grene af undervisningssektoren er stigende.

Med henblik på at styrke oplysningsvirksomheden om danskstøttede projekter er særlige oplysningsaktiviteter taget op i forbindelse med foreløbig Noakhali-projektet i Bangladesh og sundhedsprojekterne i Indien.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at der er behov for, at de senere års mere systematiske oplysningsindsats fra Danidas side yderligere udbygges. Især skal udvalget fremhæve betydningen af øget oplysning fra Danidas side om konkrete bistandsprojekter ikke mindst med hensyn til løbende information om større, komplicerede projekter og en forstærket indsats for at søge at øge massemediernes og dagspressens interesse for u-landsoplysningen.

Med henblik på at sikre oplysning om større bistandsprojekter er der fra forskellig side blevet stillet forslag om, at udgifter til information indarbejdes i budgettet for de enkelte projekter. Udvalget tillægger som nævnt øget oplysning om konkrete danske bistandsprojekter central betydning, men kan ikke anbefale, at dette sker ved at indarbejde informationsudgifter i projektudgifterne. Da udgifter til information i giverlandet ifølge DAC's regler ikke kan medregnes som udviklingsbistand, ville gennemførelsen af et sådant forslag nemlig betyde en reduktion i udviklingsbistanden. Udvalget finder derfor, at øget in-

formation i Danmark om konkrete projekter bør sikres gennem en stigning i oplysningsmidlerne.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af, at Danida fortsat skal søge om tilskud til alle konkrete oplysningsaktiviteter på lige fod med private organisationer m.v. Udvalget er opmærksom på, at den nuværende bevillingsprocedure tager sigte på, at oplysningsmidlerne fordeles efter en samlet bedømmelse og prioritering af samtlige ansøgninger. Heroverfor står imidlertid, at Danida og de private organisationer i vidt omfang varetager forskellige oplysningsopgaver, som vanskeligt i konkrete ansøgninger kan prioriteres i forhold til hinanden.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at der oprettes en særskilt bevilling for Danidas informationsvirksomhed. Udvalget anbefaler endvidere, at koordineringsgruppen fortsat behandler, vurderer og foretager indstillinger til styrelsen om Danidas forslag til oplysningsaktiviteter.

Oplysning om apartheid, undertrykte befolkningsgrupper og flygtninge

Der er i de seneste år indkommet et stigende antal ansøgninger om tilskud over oplysningsbevillingen til oplysning om apartheid, menneskerettigheder, undertrykte befolkningsgrupper og flygtninge. I henhold til de gældende retningslinier for oplysningsvirksomheden er det ikke muligt at yde tilskud til aktiviteter, der isoleret tager sigte på at oplyse om disse emner.

I det omfang oplysning om disse emner er indgået i en udviklingsmæssig sammenhæng, har der dog været ydet tilskud hertil af oplysningsbevillingen.

Udvalgets konklusioner

Udvalgets flertal (Ole Bang, Lis Garval, Mogens Isaksen, Christian Kelm-Hansen, Viggo Mollerup, Ove Munch, Sara Stinus, Knud Erik Svendsen, John Svenningsen og Carl Thomsen) anbefaler, at den nuværende praksis med hensyn til at yde tilskud til oplysning om disse spørgsmål, når de indgår i en udviklingsmæssig sammenhæng, videreføres.

Et mindretal (Gerda Møller) henviser til sin mindretalsudtalelse under kapitel 12 og kan af samme grund ikke tilslutte sig flertallets anbefaling.

Mindretallet finder det ydermere betænkeligt at bruge selv en mindre del af oplysningsmidlerne til dette formål, når det har vist sig, at det i praksis ikke altid er muligt at føre nøje kontrol med, hvordan disse penge anvendes i hvert enkelt tilfælde, hvorfor der nu og da har været eksempler på, at midlerne ikke har været anvendt i overensstemmelse med principperne for dansk udenrigspolitik.

KAPITEL 22

Kulturelt samarbejde

Kulturfaktoren og udviklingsbistand med kulturelt indhold

Bistandssamarbejdet ligesom udviklingen af kontakterne med udviklingslandene i det hele taget har kulturelle konsekvenser. Det er da også i stigende grad erkendt, at bistandssamarbejdet må bygge på et indgående kendskab til de kulturelle mønstre, som eksisterer i de lande, der samarbejdes med.

Ved forberedelsen til og vedtagelsen af lov om internationalt udviklingssamarbejde af 1971 var man i høj grad opmærksom på kulturfaktorens betydning i forbindelse med samarbejdet med udviklingslandene.

Ifølge lovens § 1 er det et mål »gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet«.

Det er ikke muligt at gøre op, hvor stor en del af den danske bistand til udviklingslandene, der kan siges at have et kulturelt sigte. I 1980 gik 3% af den bilaterale projektbistand til almen og højere uddannelse og forskning. Denne form for projektbistand har udgjort en faldende andel af den samlede bistand i de seneste 5 år; dette hænger sammen med, at udviklingslandene i voksende grad ønsker integrerede projekter, især i landdistrikterne og i mindre omfang bistand på uddannelsesområdet. Alle udviklingsprojekter indeholder imidlertid i varierende grad et uddannelseselement og dermed også et kulturelt element. Personelbistanden (stipendiater, eksperter og frivillige) har ligeledes til en vis grad et kulturelt sigte, foruden at der i enkelte tilfælde er ydet stipendier og ekspertbistand direkte til kulturelle formål. Der er ligeledes et kulturelt element i oplysningsarbejdet.

På grund af udviklingslandenes generelt forværrede finansielle situation er der næppe udsigt til, at de i de nærmeste år vil være interesserede i, at der anvendes bistandsmidler i noget større omfang direkte til kulturelle formål som f.eks. i form af støtte til museer eller andre kulturelle institutioner.

Udvalgets konklusioner

Udvalget skal fremhæve, at bistandssamarbejdet må baseres på en række kulturelle realiteter i det enkelte modtagerland, og at kulturfaktoren derfor må tillægges betydning ved planlægning og gennemførelse af bistandsaktiviteterne. Det gælder ikke mindst i forbindelse med projekter, som tager sigte på direkte at nå de fattige befolkningsgrupper.

Hvad angår aktiviteter med kulturelt islæt anbefaler udvalget, at Danmark fortsat stiller sig positiv over for anmodninger fra modtagerlandene om støtte hertil over bistandsbevillingerne.

Kulturelt samarbejde mellem Danmark og udviklingslandene (§ 11)

Ved lov om internationalt udviklingssamarbejde af 1971 blev der skabt grundlag for at etablere et kulturelt samarbejde med udviklingslandene uden for bistandssamarbejdet. Lovens § 11 lyder:

»Kulturelt samarbejde med udviklingslandene, der ikke er led i bistandssamarbejdet, varetages af ministeriet for kulturelle anliggender og undervisningsministeriet i forening med udenrigsministeriet inden for rammerne af indgåede kulturaftaler eller på andet tilsvarende grundlag.

Stk. 2. Der nedsættes et samarbejdsudvalg til at samordne bistandsarbejdet og det kulturelle samarbejde med udviklingslandene. Udvalgets medlemmer udpeges af ministeriet for kulturelle anliggender, undervisningsministeriet og udenrigsministeriet.«

Samarbejdsudvalget har chefen for udenrigsministeriets kulturkontor som formand og

består derudover af embedsmænd fra kulturministeriet, undervisningsministeriet og Danida. Udvalget behandler de indkomne ansøgninger om støtte og dets arbejde forudsætter en betydelig koordinering i forhold til udviklingsbistanden, navnlig stipendie- og ekspertbistanden, samt til oplysningsvirksomheden og støtten til udviklingsforskning.

Der foreligger ikke faste retningslinier for, hvilke aktiviteter der kan støttes. Som eksempel på samarbejde om bevarelse af kulturelle værdier i udviklingslandene kan nævnes, at der over en årrække er ydet foreløbigt 450.000 kr. af kulturministeriets bevilling til restaurering af nogle ældre bygningsværker i Egypten. I øvrigt er der i årenes løb blevet ydet støtte til modtagelse og udsendelse af stipendiater, forskere, gæsteprofessorer og andre kulturpersonligheder, udveksling af publikationer og film, udstillinger, kunstnerisk optræden, samarbejde mellem biblioteker og museer.

I følge loven skal samarbejdet foregå inden for rammerne af indgåede kulturaftaler eller på andet tilsvarende grundlag. Der har imidlertid i de forløbne 10 år ikke foreligget et realistisk bevillingsgrundlag for sådanne kulturaftaler eller lignende formaliseret samarbejde med udviklingslandene, hvortil kommer at den gensidighed, som kulturaftaler må hvile på, næppe ville have kunnet tilvejebringes. I praksis finder samarbejdet således sted, uden at der er indgået formelle kulturaftaler, men støtte forudsætter normalt en aftale med myndighederne i det pågældende udviklingsland om det enkelte projekt.

Undervisningsministeriet og kulturministeriet har i perioden 1973/74-1981 anvendt følgende beløb til kulturelt samarbejde med udviklingslandene, idet bevillingens størrelse i de enkelte år er angivet i parentes.

1973/74	750.000 kr.	(750.000 kr.)
1974/75	679.900 kr.	(740.000 kr.)
1975/76	583.600 kr.	(810.000 kr.)
1976/77	563.100 kr.	(900.000 kr.)
1977/78	828.000 kr.	(900.000 kr.)
1978	533.950 kr.	(785.500 kr.)
1979	494.300 kr.	(900.000 kr.)
1980	691.300 kr.	(900.000 kr.)
1981	640.000 kr.	(900.000 kr.)

Der er således tale om en stagnerende eller faldende tendens i udgifterne på dette område, især når inflationen tages i betragtning. I perioden 1975/76–1981 er kun godt 70% af bevillingerne blevet udnyttet. Baggrunden for den manglende udnyttelse af bevillingerne er dels et utilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgninger, dels forsinkelser og andre forhindringer i modtagerlandene, som har ført til, at de bevilgede beløb ikke har kunnet udbetales til den forudsete tid.

Det har været den almindelige erfaring, at hovedparten af ansøgningerne hidrører fra danske kredse og ofte ikke har været forelagt det pågældende udviklingslands myndigheder. Kun et fåtal af ansøgningerne fremkommer på initiativ fra udviklingslandene. Danske ambassader i udviklingslandene er på det seneste søgt mere aktivt inddraget i bestræbelserne på at fremme egnede projektforslag.

Udvalgets konklusioner

Udvalget har overvejet, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at sammenlægge bevillingen til kulturelt samarbejde med oplysningsbevillingen på grund af den nære sammenhæng mellem oplysningsarbejdet og kulturformidlingen. For at sikre en rimelig fordeling af de kulturelle aktiviteter mellem Danmark og udviklingslandene anbefaler udvalget imidlertid, at den særlige bevilling til kulturelt samarbejde bør opretholdes. Hvis lovens intentioner med hensyn til det kulturelle samarbejde skal kunne realiseres i rimeligt omfang, vil der være behov for øgede midler hertil.

Udvalget finder bl.a. i lyset af erfaringerne med hensyn til bevillingens udnyttelse, at der er behov for inddragelse af potentielle »brugergrupper« i Danmark i bevillingens anvendelse og anbefaler, at der oprettes et forum af personer med tilknytning til sådanne grupper med det formål at inspirere og rådgive om bevillingens anvendelse. Der bør sikres en snæver kontakt mellem et sådant forum og oplysningsbevillingens koordineringsgruppe, også fordi der gennem oplysningsarbejdet kan ske en kulturformidling. Udvalget finder i øvrigt, at der generelt bør søges skabt større kendskab til bevillingen til kulturelt samarbejde i offentligheden.

Eftersom det kulturelle samarbejde med udviklingslandene i betydelig udstrækning må have eksperimenterende karakter, finder udvalget, at kulturafta-

ler eller aftaler med myndighederne i de pågældende udviklingslande ikke nødvendigvis er nogen hensigtsmæssig ramme for samarbejdet. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der bør være adgang til at yde støtte til aktiviteter, uden at der foreligger officiel godkendelse af myndighederne i udviklingslandene.

Udvalget anbefaler i øvrigt, at det tilstræbes at koncentrere anvendelsen af det enkelte års bevilling på bestemte udviklingslande efter et »rotationsprincip«.

KAPITEL 23

Styrelsen og Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde

Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde

I den tidligere lov af 19. marts 1962 om teknisk samarbejde med udviklingslandene var styrelsens stilling i forhold til ministeren ikke klart præciseret. Det af regeringen i 1969 nedsatte udvalg til revision af bistandsloven anbefalede i sin betænkning med henblik på en klargøring af kompetencefordelingen mellem ministeren og styrelsen, at det ved en lovrevision blev fremhævet, at styrelsen var et rådgivende organ. Samtidig fandt udvalget, at det burde pålægges ministeren at høre styrelsen, inden der blev taget beslutninger, hvor styrelsen havde rådgivende beføjelser.

Udvalget fandt endvidere, at styrelsens medlemstal ikke burde udvides ud over 9 medlemmer.

I overensstemmelse hermed er i §§ 14 og 15 i den nugældende lov af 10. juni 1971 anført følgende om styrelsen:

»§ 14. Udenrigsministeren udnævner medlemmerne til en »Styrelse for internationalt Udviklingssamarbejde«.

Stk. 2. Styrelsens medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

Stk. 3. Styrelsen omfatter indtil 9 medlemmer.

Stk. 4. Ministeren udpeger blandt medlemmerne en formand og en næstformand.

§ 15. Styrelsen skal være rådgivende for udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, der i medfør af denne lov er pålagt ministeren.

Stk. 2. Styrelsen skal årligt aflægge beretning om sin virksomhed.«

Styrelsens medlemmer udnævnes i deres personlige egenskab, og der indhentes ikke forslag til emner til udnævnelse fra organisationer m.v. Ved styrelsens sammensætning tilstræbes det dog at skabe kontakt til en række organisationer og andre sider af samfundslivet, der har særlig betydning for Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

I den for perioden 1. januar 1981–31. december 1983 udnævnte styrelse er medlemmer med tilknytning til forskning, lægevidenskab, ungdomsarbejde, industri, andelsbevægelse, landbrug, økonomi og fagbevægelse.

Blandt stedfortræderne er der yderligere personer med tilknytning til familieplanlægning, kvindebevægelse og private organisationer.

Repræsentanter for Dansk Missionsråd og Mellemfolkeligt Samvirke deltager i styrelsens møder med observatørstatus.

Følgende ministerier har p.t. udpeget tilforordnede til styrelsen:

finansministeriet (budgetdepartementet), fiskeriministeriet, industriministeriet (Danmarks Erhvervsfond), boligministeriet, indenrigsministeriet, landbrugsministeriet, arbejds- og socialministerierne, undervisningsministeriet, ministeriet for kulturelle anliggender, miljøministeriet og energiministeriet.

De tilforordnede modtager styrelsesmateriale, men deltager normalt ikke i styrelsens møder, jfr. i øvrigt den i bilag 34 gengivne forretningsorden for styrelsen.

Som det fremgår af lovens § 15 skal styrelsen være rådgivende for udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, der i medfør af loven er pålagt ministeren.

Undtaget herfra må dog siges at være Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, der ifølge lovens § 9 ledes af en bestyrelse, kulturelt samarbejde, som ifølge lovens § 11 varetages af ministeriet for kulturelle anliggender og undervisningsministeriet i forening med udenrigsministeriet og samordnes i et særligt samarbejdsudvalg, og forskningsbevillingen, for hvilken Forskningsrådet for Udviklingsforskning ifølge lovens § 12 er rådgivende for ministeren.

Humanitær bistand er ikke omfattet af loven, og styrelsen er derfor ikke rådgivende for ministeren i spørgsmål vedrørende humanitær bistand, men orienteres om foranstaltninger på området.

Styrelsen er som nævnt ifølge loven alene rådgivende for ministeren. Især på grund af det stigende antal enkeltsager har der efterhånden udviklet sig en praksis, hvorefter styrelsen inden for overordnede retningslinier og principper må siges at have fået en vid kompetence med hensyn til udformning af og stillingtagen til de konkrete bistandsaktiviteter.

Det gælder generelt sager, der ikke skal forelægges for folketingets finansudvalg, f.eks. udviklingsprojekter under 8 mill. kr., mindre bidrag til internationale bistandsorganisationer, ekspertudsendelser og stipendiebistand.

Udviklingsprojekter over 8 mill. kr., alle aftaler om ydelse af statslån og større bidrag til internationale bistandsorganisationer, der ikke er anført særskilt på finansloven, forelægger ministeren for folketingets finansudvalg med samtidig angivelse af styrelsens indstilling. Ministeren er selvsagt ikke bundet af styrelsens indstillinger, men har i praksis fulgt dem.

Det er praksis, at formanden for styrelsen og chefen for Danida før hvert styrelsesmøde orienterer ministeren om de på dagsordenen opførte sager.

Med henblik på at bistå styrelsen og Danida i behandlingen af sagerne er nedsat en række særudvalg og paneler.

På projektområdet er således nedsat et rådgivende fagligt udvalg om landbrugsspørgsmål og sagkyndige paneler bl.a. vedrørende henholdsvis fiskeri, andelsspørgsmål, sundhedsforhold, befolkningsproblemer og odontologi. Endvidere er oprettet en referencegruppe for Rural Development projekter i Asien, en faglig støttegruppe for distriktssundhedsprojekterne i Indien og en referencegruppe for vandforsyningsprojektet i Tanzania.

På multi-bi området er nedsat udvalg vedrørende henholdsvis samarbejdet med ILO, WHO-kurser, fiskerikurser og FAO/Danida mejeriudviklings- og træningsprogram. Endvidere er oprettet en referencegruppe for støtte til WHO's særlige program for forskning og uddannelse.

For ekspertbistanden er nedsat et rådgivende udvalg vedrørende orientering og uddannelse af eksperter.

For oplysningsvirksomheden er nedsat et oplysningsudvalg og en koordineringsgruppe.

For så vidt angår investeringsgarantier er nedsat et investeringsgarantiudvalg.

I udvalgene og panelerne er inden for de enkelte områder samlet ekspertise fra såvel universiteter og andre videnskabelige institutioner som fag- og interesseorganisationer.

I princippet skulle alle sager inden for styrelsens rådgivningsområde forelægges for styrelsen til konkret stillingtagen, men som følge af det stærkt stigende antal sager, er der løbende gennemført forenklinger i styrelsens arbejdsform.

Blandt de vigtigste forenklinger, der bl.a. er resultater af gennemgange af styrelsens arbejdsform i særligt nedsatte styrelsesarbejdsudvalg i 1973 og 1978, skal nævnes:

Ekspertudsendelser afgøres af Danida, og styrelsen gennemfører en årlig principdrøftelse herom.

Stipendiesager afgøres af Danida, og styrelsen gennemfører en årlig principdrøftelse herom.

Hovedretningslinier for kursusvirksomheden fastlægges under en årlig principdrøftelse i styrelsen. Beslutning om afholdelse af de enkelte kurser træffes derefter af Danida efter indstilling fra det pågældende kursusudvalg med efterfølgende underretning af styrelsen.

Stillingtagen til ansøgninger om investeringsgarantier (§ 8-garanti) er delegeret til investeringsgarantiudvalget med efterfølgende underretning af styrelsen.

Tilskud af oplysningsbevillingen afgøres af koordineringsgruppen med efterfølgende kvartalsvis underretning af styrelsen.

Udsendelse af forundersøgelsesmissioner i forbindelse med statslån afgøres af Danida med efterfølgende underretning af styrelsen.

Udvidet adgang for formanden eller næstformanden til at tiltræde sager under 1 mill. kr. med efterfølgende underretning af styrelsen.

Bortset fra nævnte forenklinger af styrelsens arbejdsform er det generelt sådan, at projektforslag efter styrelsens foreløbige stillingtagen behandles indgående i udvalg og for panelernes vedkommende ved inddragelse af den relevante ekspertise.

Som grundlag for styrelsens endelige stillingtagen til konkrete bistandsaktiviteter fore-

ligger sædvanligvis en omfattende projektdokumentation ofte bilagt egentlige forundersøgelsesrapporter udarbejdet af konsulenter i Danida eller eksperter udefra, herunder bl.a. private rådgivende firmaer samt indstilling fra det faglige udvalg om landbrugsspørgsmål eller udtalelser fra særligt sagkyndige i det relevante panel m.v.

Udvalgets konklusioner

Udvalget anbefaler, at styrelsens rolle i bistandssamarbejdet videreføres. Udvalget har overvejet spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem ministeren, Danida og styrelsen og har i den forbindelse noteret sig, at styrelsen, især som følge af det meget store antal sager, har fået en rolle, der på en række områder i vid udstrækning kan karakteriseres som besluttende. Dette kunne umiddelbart synes at give anledning til kompetenceproblemer, men erfaringerne viser, at dette ikke har været tilfældet i praksis. Udvalget har derfor ikke set nogen grund til at gå nærmere ind i spørgsmålet om, hvorvidt der kunne udformes en klarere kompetencefordeling, også fordi det politiske ansvar altid ligger hos ministeren.

Udvalget har med tilfredshed noteret sig de gennemførte forenklinger i styrelsens arbejdsform og anbefaler i lyset af den stadig stigende arbejdsbyrde for styrelsen, at styrelsen fortsat er opmærksom på mulighederne for en lettelse og en yderligere smidiggørelse af dens arbejdsform.

I den forbindelse skal udvalget anbefale, at styrelsen i mindre grad fordyber sig i detailudformningen og -administrationen af de konkrete bistandsaktiviteter og i stedet i stigende grad – gerne med udgangspunkt i behandlingen af konkrete sager – gennemfører drøftelser om mere principielle spørgsmål vedrørende den bilaterale bistand og om multilateral bistand.

Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde

Formålet med oprettelsen af rådet var at inddrage interesserede og sagkyndige kredse i bistandsarbejdet og skabe et forum, hvor sådanne kredse, som ikke kunne få plads inden for styrelsens snævre rammer, kunne få lejlighed til at fremkomme med synspunkter og nye ideer og forslag.

I lov om internationalt udviklingssamarbejde er anført følgende om Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde:

»§ 16. Udenrigsministeren udnævner medlemmer til et »Råd for internationalt Udviklingssamarbejde«, hvis opgave det er at følge styrelsens virksomhed, modtage beretning fra styrelsen og fremkomme med råd og henstillinger.

Stk. 2. Rådets medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

Stk. 3. Rådet omfatter indtil 75 medlemmer.

Stk. 4. Som medlemmer af rådet kan udnævnes dels personer udpeget af myndigheder, institutioner og organisationer, der er særligt interesserede i spørgsmål om bistand til udviklingslandene, dels personer, der har særlig sagkundskab eller erfaring med hensyn til de under rådet henhørende opgaver.

Stk. 5. Ministeren udpeger blandt medlemmerne rådets formand. Rådet vælger blandt sine medlemmer desuden 2 næstformænd.«

Udover de i lovens § 16 fastlagte opgaver behandler rådet femårsplanerne, som fremlægges for folketinget med rådets bemærkninger.

Rådet holder normalt to ordinære møder om året: et i maj–juni, hvor rådet behandler årsberetningen, og et i november–december, hvor femårsplanen behandles.

Herudover holder rådet normalt to gange årligt konferencer om særlige emner. På de sidste års rådskonferencer er følgende emner blevet behandlet:

- erhvervslivet og udviklingslandene,
- verdensbankens virksomhed,
- kulturelle vekselvirkninger mellem udviklingslandene og de industrialiserede lande,
- EF's udviklingsbistand,
- teknologioverførsel til udviklingslandene,
- det internationale udviklingssamarbejde og informationsformidlingen,
- udvikling af landdistrikter,
- strategien for FN's 3. udviklingstiår og dens konsekvenser for dansk udviklingsbistand,
- Tanzanias økonomiske situation og fremtidsudsigter,

– fødevarebistand og/eller bistand til fødevareproduktion.

Rådets medlemskreds, der udnævnes af udenrigsministeren, består dels af personlige medlemmer, dels af personer udpeget af organisationer m.v.

I den nuværende funktionsperiode fra 1. januar 1981–31. december 1983 har rådet 26 personlige medlemmer og 49 organisationsrepræsentanter.

Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at rådet i den nuværende form bør videreføres, idet det må tillægges betydning, at der eksisterer et forum, hvor en bredere kreds af interesserede får mulighed for at gøre deres synspunkter gældende.

Samtidig finder udvalget, at rådskonferencerne yder et værdifuldt bidrag til en mere dybtgående debat om centrale bistandspolitiske emner.

BILAG 1

Den 23. februar 1982

Hr. udenrigsminister Kjeld Olesen
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Kære Kjeld Olesen,

Jeg var meget glad for vor telefonsamtale forleden, som naturligvis har givet mig anledning til mange overvejelser. For god ordens skyld vil jeg gerne understrege, at min fastholden af, at det bistandspolitiske udvalg bør behandle bistandsadministrationen, ikke har sin baggrund i konsulenternes fælles henvendelse til udvalget. Henvendelsen er naturligvis i sig selv bemærkelsesværdig, men jeg kan kun sige, at en høring af en repræsentant fra konsulent-gruppen i væsentlig grad bidrog til at afdramatisere henvendelsens karakter – et synspunkt, som jeg tror, udvalget deler. Bistandskonsulenterne har naturligvis deres interesser, som de ønsker tilgodeset, ligesom den almindelige tjenestes folk, HK-medarbejderne og specialmedarbejderne har deres interesser. Jeg tror roligt, at jeg kan sige, at ingen af de udvalgsmedlemmer, som finder det naturligt, at vi behandler bistandsadministrationen i betænkningen, har noget ønske om at focusere på bestemte personalegruppers synspunkter. Jeg tror også roligt, at jeg kan sige, at ingen har noget ønske om, at vi i betænkningen skal beskæftige os med konkrete administrative forhold og forslag. Det, som jeg og flere andre udvalgsmedlemmer mener, er, at betænkningen bør indeholde et afsnit, der udover en historisk redegørelse også behandler de principielle og strukturelle problemstillinger i bistandsadministrationen set i lyset af de opgaver, som administrationen skal forvalte.

Når jeg fastholder mit ønske om, at det bistandspolitiske udvalg inden for de skitserede rammer også behandler bistandsadministrationen, er det først og fremmest, fordi jeg hverken finder det rimeligt eller hensigtsmæssigt, at udvalget drøfter principperne for den danske bistand til udviklingslandene i 80'erne uden at drøfte de principielle administrative forudsætninger for disse princippers forvaltning. Jeg finder det heller ikke rimeligt eller hensigtsmæssigt, at udvalget i sin behandling af erfaringerne fra det hidtidige bistandssamarbejde ikke også kan behandle de problemer, som i denne forbindelse har relation til forhold i bistandsforvaltningen. Hertil kommer, at jeg ikke er i tvivl om, at vi vil få en langt sagligere debat om disse spørgsmål, hvis den finder sted på grundlag af en alsidig og afbalanceret redegørelse herom.

Hvis du fastholder, at du ikke ønsker, at udvalget behandler spørgsmålet vedrørende bistandsadministrationen, vil jeg anmode dig om en tilføjelse til kommissoriet, som klart præciserer dette, og som kan blive anført i udvalgets betænkning, suppleret med udvalgets eventuelle synspunkter i denne forbindelse.

Som jeg har nævnt for dig, ønsker et flertal af udvalgets medlemmer, at vi i udvalget behandler bistandsadministrationen, og jeg har næppe med ovenstående synspunkter lagt skjul på, at jeg fortsat håber, at dette i sagens interesse vil kunne ske.

Med venlig hilsen
(sign.) Ole Bang

BILAG 2

København den 3. marts 1982

Hr. direktør Ole Bang
Havnegade 35
1058 København K

Kære Ole Bang,

Tak for dit brev af 23. februar 1982.

Jeg har nøje overvejet dine betragtninger, som imidlertid ikke har ændret den opfattelse, jeg tidligere har givet udtryk for. Jeg finder således fortsat, at der ikke er behov for, at udvalget vedrørende dansk bistandspolitik behandler bistandsadministrationens interne organisation og forvaltningsmæssige placering samt personalepolitiske spørgsmål.

Baggrunden herfor er naturligvis, at disse spørgsmål netop har været gjort til genstand for langvarige og indgående overvejelser i finansministeriets turnusgennemgang af udenrigsministeriet.

Som du ved, resulterede turnusundersøgelsen bl.a. i overførsel af en række udviklingspolitiske sager til Danida fra udenrigsministeriets økonomisk-politiske afdeling, ligesom der gennemførtes flere personalepolitiske ændringer for specialmedarbejdere og konsulenter i Danida. Efter en særlig undersøgelse af især Danidas interne administrative opbygning, hvori deltog repræsentanter for afdelingens forskellige personalekategorier, blev der endvidere godkendt en ny struktur for Danida, som først nu kan gennemføres fuldt ud efter finanslovens vedtagelse i sidste uge.

Jeg er opmærksom på, at der – som det kunne forventes – under drøftelserne blev gjort forskellige opfattelser gældende om den mest hensigtsmæssige opbygning af Danida og de enkelte medarbejdergruppers placering heri. De forskellige synspunkter blev selvsagt taget i betragtning ved den endelige afgørelse vedrørende den nye struktur, som efter min opfattelse repræsenterer et godt grundlag for bistandsarbejdet.

Dette var baggrunden for, at jeg ikke i kommissoriet anmodede udvalget om at behandle bistandsadministrationen i modsætning til, hvad der var tilfældet for det i april 1969 nedsatte udvalg.

Dersom udvalget imidlertid måtte fremsætte forslag til substantielle ændringer i den danske bistandspolitik, som møder tilslutning i regering og folketing, er jeg opmærksom på, at det til sin tid må overvejes, hvorvidt disse bør få konsekvenser for den nuværende organisering af bistandsadministrationen.

Jeg ser intet behov for at udarbejde en tilføjelse til udvalgets kommissorium vedrørende ovennævnte spørgsmål, men det er selvfølgelig udvalgets egen afgørelse, om det i sin beretning anser det for hensigtsmæssigt at anføre min holdning hertil.

Med venlig hilsen
(sign.) Kjeld Olesen

Liste over organisationer, institutioner og ministerier m.v., hvis høringssvar efter ønske er indeholdt i et særskilt hæfte

Den almindelige danske Lægeforening
Bibliotekstilsynet
Boligministeriet
Center for Udviklingsforskning
Danmarks Rederiforening
Danmarks Sparekasseforening
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Folkeoplysnings Samråd
Dansk Flygtningehjælp
Dansk Idrætsforbund
Dansk Missionsråd
Dansk Ungdoms Fællesråd
Dansk Unicef Komite
Den danske Dyrlægeforening
De danske Gymnastik- og Ungdomsforeninger
Danske Kvinders Nationalråd
Emballageinstituttet
Energiministeriet
FN-forbundet
Folkekirkens Nødhjælp
Foreningen for Familieplanlægning
Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger
Genvej til Udvikling
Grosserer Societetet
Håndværksrådet
Industrirådet
International Børnehjælp
The International Medical Cooperation Committee
International Student Centre
Internationalt Forum
Kvindernes U-landsudvalg
Københavns Universitet:
Institut for Eskimologi
Ægyptologisk Institut
Institut for Økonomisk Historie
Landbrugsministeriet
Landbrugsrådet, Danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Andelsudvalget
Landsorganisationen
Mellemfolkeligt Samvirke
Mellemfolkeligt Samvirkes arbejdsgruppe vedrørende kvindepolitik
Miljøministeriet
Ministeriet for kulturelle Anliggender
Odense Universitet, Institut for Litteraturvidenskab
Sammenslutningen af Tidligere U-landsfrivillige
Socialministeriets Internationale Kontor
Solidaritetsforeningen Danmark-Mocambique
U-landsfonden af 1962
U-landsforeningen Svalerne
U-landsgruppen på Landbohøjskolen
Den Danske Unesco-Nationalkommission
Foreningen u-landshjælp fra folk til folk
Venstres Ungdom
World University Service
Det økumeniske Fællesråd i Danmark
Aarhus Universitet:
Fagrådet for Statskundskab
Institut for Lingvistik
Det naturvidenskabelige Fakultet

DAC-landenes bistandsprocenter i perioden 1970–1980

Land	1970–72 gennemsn. % af BNP	1975 % af BNP	1976 % af BNP	1977 % af BNP	1978 % af BNP	1979 % af BNP	1980 % af BNP
Australien	0,60	0,65	0,41	0,42	0,55	0,52	0,48
Belgien	0,51	0,59	0,51	0,46	0,55	0,56	0,49
Canada	0,42	0,54	0,46	0,50	0,52	0,46	0,42
Danmark	0,42	0,58	0,56	0,60	0,75	0,75	0,72
Finland	0,11	0,18	0,17	0,16	0,16	0,21	0,22
Frankrig	0,67	0,62	0,62	0,60	0,57	0,59	0,62
Holland	0,63	0,75	0,83	0,86	0,82	0,93	0,99
Italien	0,14	0,11	0,13	0,10	0,14	0,08	0,17
Japan	0,21	0,23	0,20	0,21	0,23	0,26	0,32
New Zealand	0,24	0,52	0,41	0,39	0,34	0,33	0,32
Norge	0,36	0,66	0,70	0,83	0,90	0,93	0,82
Schweiz	0,16	0,19	0,19	0,19	0,20	0,21	0,24
Storbritannien	0,42	0,39	0,39	0,45	0,46	0,51	0,34
Sverige	0,44	0,82	0,82	0,99	0,90	0,94	0,76
Tyskland	0,32	0,40	0,36	0,33	0,37	0,44	0,43
USA	0,32	0,27	0,26	0,25	0,27	0,20	0,27
Østrig	0,08	0,21	0,12	0,22	0,27	0,19	0,22
DAC-landene total	0,35	0,36	0,33	0,33	0,35	0,35	0,37

Kilde: DAC-review 1981

OPEC-landenes bistandsprocenter i perioden 1970–80

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Algeriet	n.a.	n.a.	n.a.	0,28	0,37	0,28	0,33	0,24	0,18	0,87	0,21
Irak	–	–	–	0,21	3,98	1,65	1,45	0,33	0,76	2,53	2,12
Kuwait	5,81	3,50	4,11	5,72	5,81	8,11	4,56	10,02	7,37	4,09	3,88
Libyen	1,86	1,33	1,38	3,32	1,26	2,31	0,63	0,65	0,93	0,45	0,92
Qatar	n.a.	n.a.	n.a.	15,67	9,25	15,62	7,95	7,91	3,57	5,89	4,80
Saudi Arabien	5,02	3,76	3,66	4,04	4,45	5,62	5,15	4,10	2,66	3,01	2,60
For. Arab. Emirater	n.a.	(3,85)	(4,63)	12,69	7,05	11,68	9,21	8,49	5,05	5,87	3,96
Arabiske donorer	4,04[1])	2,94[1])	3,18[1])	3,46	3,80	4,99	3,84	3,80	2,56	2,79	2,34
Iran	n.a.	n.a.	n.a.	0,01	0,87	1,12	1,16	0,29	0,37	0,03	0,00
Nigeria	n.a.	n.a.	n.a.	0,03	0,05	0,04	0,19	0,13	0,06	0,04	0,05
Venezuela	n.a.	n.a.	n.a.	0,11	0,23	0,11	0,33	0,14	0,27	0,17	0,23
Ikke-arab. donorer	n.a.	n.a.	n.a.	0,04	0,47	0,55	0,67	0,21	0,24	0,07	0,08
Total	n.a.	n.a.	n.a.	1,35	1,92	2,59	2,14	1,92	1,37	1,48	1,35

n.a.: oplysninger ikke til rådighed
[1]): gennemsnit af bistandsydende lande
kilde: DAC-review, 1981.

De socialistiske landes bistandsprocenter i perioden 1970–1980

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
USSR	0,15	0,20	0,20	0,17	0,15	0,07	0,10	0,10	0,10	0,13	0,14
Østeuropæiske lande	0,10	0,11	0,09	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,09	0,09	0,06

Kilde: DAC-review, 1981.

Udviklingen i den multilaterale bistands andel af den samlede bistand i de enkelte DAC-lande i perioden 1971-80 (procent).

	1971	1973	1975	1977	1978	1979	1980
USA	13,0	21,3	26,6	38,1	38,7	13,0	38,8
Frankrig	12,0	13,3	14,5	15,4	13,1	17,3	18,4
Tyskland	28,3	28,2	31,3	40,1	33,5	35,5	35,4
Japan	15,4	24,3	25,9	36,9	30,9	27,2	40,7
Storbritannien	13,2	26,7	34,4	50,5	41,7	44,8	30,1
Holland	29,5	28,6	39,5	29,1	26,5	31,5	25,5
Canada	24,7	32,1	30,4	52,1	38,8	45,1	38,3
Sverige	57,4	44,4	34,1	37,6	39,6	35,2	26,8
Australien	5,5	8,0	13,9	12,8	28,6	26,1	27,4
Belgien	24,6	23,8	33,3	29,4	42,1	31,4	24,3
Danmark	51,1	45,5	46,0	43,0	43,9	44,9	45,9
Norge	57,2	53,3	44,5	44,1	45,8	42,1	42,6
Italien	25,0	38,4	67,7	82,4	94,1	91,8	89,1
Schweiz	31,7	48,5	31,8	41,8	41,8	47,2	30,9
Østrig	18,0	80,9	22,5	20,1	26,9	54,5	15,8
Finland	n.a.	50,7	43,4	45,0	58,2	55,1	42,6
New Zealand	n.a.	30,6	23,6	20,6	18,2	22,5	27,9
DAC i alt	17,3	24,3	27,7	36,0	34,1	29,0	34,1

Kilde: DAC-reviews

Udviklingen i de enkelte DAC-landes multilaterale bistand i forhold til bruttonationalproduktet (procent).

	1971	1973	1975	1977	1978	1979	1980
USA	0,04	0,05	0,07	0,10	0,10	0,03	0,10
Frankrig	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08	0,10	0,11
Tyskland	0,10	0,09	0,13	0,13	0,12	0,16	0,15
Japan	0,04	0,06	0,06	0,08	0,07	0,07	0,13
Storbritannien	0,05	0,09	0,13	0,23	0,19	0,23	0,10
Holland	0,18	0,16	0,30	0,25	0,22	0,29	0,25
Canada	0,05	0,14	0,18	0,26	0,20	0,21	0,16
Sverige	0,26	0,25	0,28	0,37	0,36	0,33	0,20
Australien	0,03	0,04	0,08	0,05	0,16	0,14	0,13
Belgien	0,12	0,12	0,20	0,14	0,23	0,18	0,12
Danmark	0,22	0,21	0,27	0,26	0,33	0,33	0,33
Norge	0,19	0,23	0,29	0,37	0,41	0,39	0,35
Italien	0,04	0,05	0,07	0,08	0,13	0,07	0,15
Schweiz	0,04	0,08	0,06	0,08	0,08	0,10	0,07
Østrig	0,03	0,12	0,04	0,04	0,07	0,10	0,03
Finland	n.a.	0,08	0,08	0,07	0,09	0,12	0,09
New Zealand	n.a.	0,08	0,12	0,08	0,06	0,07	0,09
DAC i alt	0,06	0,07	0,10	0,12	0,12	0,10	0,13

Kilde: DAC-reviews

Danmarks bistand til udviklingslandene fordelt på hovedkategorier 1971/72–1982.

Mill. kr.	1971/72	1972/73
Bilateral bistand		
a. Gavebistand	206,0	198,1
Heraf		
Projekter	83,6	103,3
Udsendelse af eksperter	27,9	32,1
Udsendelse af frivillige	13,5	16,0
Stipendier	5,8	6,1
Kurser	21,7	19,2
Humanitær bistand	53,5	20,4
Gældslettelse	–	1,0
b. Lånebistand		
Udviklingslån	141,1	150,4
Bilateral bistand i alt	347,1	348,5
Multilateral bistand		
FN's udviklingsprogram	135,0	177,0
Andre internationale organisationer	22,8	52,1
Den internationale udviklingssammenslutning	44,2	44,1
Verdensbanken	–	10,5
Regionale udviklingsbanker	–	3,3
Verdensfødevareprogrammet	51,2	55,8
Humanitær bistand	11,2	17,4
Multilateral bistand i alt	264,4	360,2
Samlet statslig bistand (brutto)	611,5	708,7
÷ afdrag på lån	9,2	9,9
Samlet statslig bistand (netto)	602,3	698,8
Statslig bistand i % af BNP	0,47	0,48

Mill. kr.	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78
Bilateral bistand					
a. Gavebistand	273,2	313,2	336,7	417,3	493,8
Heraf					
Projekter	161,5	201,8	210,3	277,5	333,9
Udsendelse af eksperter	35,8	39,6	41,9	43,5	46,5
Udsendelse af frivillige	15,3	15,6	15,0	16,7	19,2
Stipendier	6,6	6,8	8,2	9,2	10,2
Kurser	19,1	12,9	20,0	17,9	17,5
Udviklingslånsforundersøgelser	–	–	–	0,3	0,4
Bistandspersonale	–	–	–	0,4	2,6
Humanitær bistand	31,1	19,9	28,9	51,8	63,5
Gældslettelse	3,8	16,6	12,4	–	–
b. Lånebistand					
Udviklingslån	189,5	292,9	327,4	392,3	387,9
Bilateral bistand i alt	462,7	606,1	664,1	809,6	881,7
Multilateral bistand					
FN's udviklingsprogram	198,0	188,0	251,0	270,0	269,0
FN's kapitaludviklingsfond	–	–	3,0	3,0	5,0
Den europæiske udviklingsfond	–	–	–	50,4	45,7
Andre internationale organisationer	49,0	42,2	72,4	88,3	115,9
Den internationale udviklingssammenslutning	80,8	65,8	79,0	94,8	102,5
Verdensbanken	12,1	11,3	–	–	2,1
Regionale udviklingsbanker	1,5	1,0	5,0	4,3	5,2
Verdensfødevareprogrammet	74,9	90,0	89,9	90,0	90,0
Humanitær bistand	21,5	26,1	27,2	31,5	45,9
EF's udviklingsbistand	–	12,6	50,0	22,7	43,1
Multilateral bistand i alt	437,8	437,0	577,5	655,0	724,3
Samlet statslig bistand (brutto)	900,5	1.043,1	1.241,5	1.464,6	1.606,0
÷ afdrag på lån	11,5	12,6	20,0	27,0	30,3
Samlet statslig bistand (netto)	889,0	1.030,5	1.221,6	1.437,6	1.575,7
Statslig bistand i % af BNP	*0,53*	*0,53*	*0,60*	*0,62*	*0,61*

Mill. kr.	1978 (9 mdr.)	1979	1980	1981	1982 (bevilling)
Bilateral bistand					
a. Gavebistand	491,9	618,4	786,5	864,6	871,2
Heraf					
Projekter	336,9	378,5	501,9	569,3	612,1
Udsendelse af eksperter	43,3	69,7	82,3	103,1	116,0
Udsendelse af frivillige	21,3	25,6	30,9	39,4	40,6
Stipendier	10,2	15,7	18,0	19,1	20,5
Kurser	18,0	35,0	30,7	2,7	4,9
Udviklingslånsforundersøgelser	1,6	2,1	3,3	2,7	2,7
Bistandspersonale	2,6	6,5	8,4	26,4[1])	28,2[1])
Humanitær bistand	58,0	35,3	111,0	101,9	46,2
b. Lånebistand					
Udviklingslån	330,1	653,1	630,0	526,5	737,2[2])
Bilateral bistand i alt	822,0	1.271,5	1.416,5	1.391,1	1.608,4
Multilateral bistand					
FN's udviklingsprogram	261,0	328,0	328,0	328,0	328,0
FN's kapitaludviklingsfond	5,0	15,0	15,0	15,0	–
Den europæiske udviklingsfond	–	85,8	119,1	105,4	146,8
Andre internationale organisationer[4])	130,8	193,5	125,3	152,0	254,2
Multi-bi projekter[4])	–	–	38,1	70,3	73,4
Regionale udviklingsfonde[4])	–	–	26,5	23,9	47,2
Den internationale udviklingssammenslutning	172,4[3])	75,0	109,0	145,0	150,0
Verdensbanken	16,3	20,4	1,9	15,6	25,0
Regionale udviklingsbanker	2,2	2,3	3,4	7,2	16,6
Verdensfødevareprogrammet	75,0	99,7	110,1	120,0	130,0
Humanitær bistand	52,9	79,7	98,0	96,7	105,3
EF's udviklingsbistand	36,6	57,3	71,2	119,0	130,0
Multilateral bistand i alt	752,2	956,7	1.045,6	1.198,1	1.406,5
Samlet statslig bistand (brutto)	1.574,2	2.228,2	2.462,1	2.589,2	3.014,9
÷ afdrag på lån	27,7	39,8	45,8	50,9	54,5
Samlet statslig bistand (netto)	1.546,5	2.188,4	2.416,4	2.538,3	2.960,4
Statslig bistand i % af BNP	0,72	0,70	0,66	0,65	0,73

1) Fra og med 1981 er heri indeholdt udgifter til bistandsmissionerne, der tidligere er henført under projekter.

2) Den forventede regulering af bistandsbevillingerne over tillægsbevillingsloven som følge af løn- og prisstigninger forudses som tidligere år fortrinsvis at finde sted under posten bilateral lånebistand.

3) Heri er inkluderet Danmarks bidrag til den på CIEC-ministerkonferencen vedtagne »special action«.

4) Til og med 1979 er bidrag til multi-bi projekter og regionale udviklingsfonde medregnet under andre internationale organisationer.

De i femårsplanerne indeholdte bistandsprocenter sammenholdt med den faktiske bistandsprocent i perioden 1967-1981.

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1967-planen	0,46	0,52	0,58	0,64	0,70											
5-årsplan 1972		0,51	0,59	0,65	0,70	0,74										
– 1973			0,52	0,56	0,61	0,63	0,66									
– 1974				0,53	0,55	0,57	0,58	0,60								
– 1975					0,60	0,62	0,65	0,67	0,70							
– 1976						0,62	0,65	0,67	0,70	0,73						
– 1977							0,65	0,67	0,70	0,73	0,76					
– 1978 (finansåret omlagt)									0,70	0,70	0,73	0,76	0,79			
– 1979										0,67	0,70	0,73	0,76	0,79		
– 1980[1]											0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	
– 1981[2]												0,73	0,73	0,73	0,73	0,73
Faktisk ydet bistand	0,47	0,48	0,53	0,53	0,60	0,62	0,61	0,72	0,70	0,67[3]	0,65					

[1]) I femårsplanen er anført: »5-årsplanen er ikke udtryk for, at der ikke kan ske forøgelser i perioden. Regeringen vil undersøge mulighederne år for år, således at bistanden bevæger sig op mod målsætningen på 1 % af BNP«.

[2]) I femårsplanen er anført: »Det er regeringens indstilling, at der i 1983 og de følgende år bør tilstræbes en yderligere stigning i udviklingsbistanden med det sigte over en årrække at nå op på på 1 % af BNP«.

[3]) Beregningen af BNP omlagt. De 0,67 % udtrykker således ikke et reelt fald, men svarer til 0,7 % af det hidtil anvendte beregningsgrundlag.

DAC- og OPEC-landenes bidrag til multilaterale organisationer i 1980. Million dollars. **BILAG 11**

	Verdens-bank-gruppen	IDB	AsDB AfDB	EF	FN	Arabiske hjælpe-organisa-tioner	OPEC FUND	Andre	Total
USA	1111,0	471,0	262,0	–	647,0	–	–	281,0	2772,0
Frankrig	167,2	20,0	39,4	398,2	62,5	–	–	14,0	701,3
Tyskland	520,9	40,0	33,8	467,4	160,6	–	–	20,4	1243,1
Japan	670,1	36,4	373,0	–	248,7	–	–	14,7	1342,9
Storbritannien	3,7	39,5	66,5	280,0	111,0	–	–	25,1	525,8
Holland	96,1	2,1	6,2	120,2	176,9	–	–	1,3	402,8
Canada	145,0	22,2	69,6	–	148,4	–	–	11,2	396,4
Sverige	–	–	25,1	–	211,2	–	–	11,0	247,3
Australien	80,5	–	36,1	–	50,0	–	–	13,1	179,7
Belgien	2,2	8,2	20,0	88,7	14,5	–	–	5,8	139,4
Danmark	44,0	3,6	14,0	35,6	111,6	–	–	5,8	214,6
Norge	43,1	–	19,2	–	130,3	–	–	9,0	201,6
Italien	345,4	21,3	25,9	187,2	18,3	–	–	1,5	599,6
Schweiz	–	4,6	20,9	–	45,9	–	–	4,7	76,1
Østrig	÷3,3	0,3	4,4	–	12,0	–	–	13,8	27,2
Finland	15,6	1,7	7,6	–	16,4	–	–	3,9	45,2
New Zealand	3,8	–	2,2	–	4,8	–	–	9,1	19,9
DAC i alt	3245,3	670,9	1025,9	1577,3	2170,1	–	–	445,4	9134,9
Algeriet	–	–	5,3	–	4,3	30,7	7,6	–	42,6
Forenede Arabiske Emirater	–	–	–	–	8,7	30,2	12,5	1,0	57,7
Iran	–	–	–	–	–	–	28,7	–	28,7
Irak	–	–	–	–	6,4	35,8	4,5	7,1	53,8
Kuwait	32,9	–	–	–	3,6	88,7	27,5	4,2	156,9
Libyen	–	–	–	–	9,5	34,3	15,1	4,1	63,0
Nigeria	–	–	–	–	9,9	–	20,1	2,6	32,6
Quatar	–	–	–	–	3,7	21,2	6,8	1,3	33,0
Saudi Arabien	9,1	–	6,9	–	72,2	97,6	75,7	12,1	273,6
Venezuela	–	52,5	–	–	2,6	–	42,0	23,0	120,1
OPEC i alt	42,0	52,5	12,2	–	120,9	338,5	240,5	55,4	862,0
DAC- og OPEC- landenes bidrag i alt	3287,3	723,4	1038,1	1577,3	2291,0	338,5	240,5	454,0	9996,9

Kilde: DAC-review. 1981

Danmarks bidrag til FN's udviklingssystem i perioden 1971/72–1981.

Mill. kr.	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
FN's udviklingsprogram (UNDP)	135,0	177,0	198,0	188,0	251,0	270,0	269,0	261,0	328,0	328,0	328,0
FN's kapitaludviklingsfond (UNCDF) .	–	–	–	–	3,0	3,0	5,0	5,0	15,0	15,0	15,0
Verdensfødevareprogrammet (WFP) ...	57,8	55,8	74,9	90,0	89,9	90,0	90,0	75,0	99,7	110,0	120,0
FN's Fond for Befolkningsaktiviteter (UNFPA)	–	3,5	9,0	8,5	12,0	17,0	20,0	23,0	30,0	35,0	36,0
WHO's særlige program vedr. den menneskelige forplantning	–	–	2,1	3,0	3,5	4,5	5,0	5,5	6,0	6,0	7,0
FN's hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA) ..	4,9	5,3	5,0	4,7	6,5	7,0	8,0	8,0	8,0	9,0	14,1
FN's flygtningehøjkommissær (UNHCR)	2,2	3,0	6,4	2,4	2,4	2,7	5,3	5,5	6,1	6,8	7,4
Det internationale Handelscenter (ITC)	0,2	0,5	2,0	1,6	1,6	2,2	2,6	2,0	2,8	2,9	3,2
WHO's forskningsprogram vedrørende tropesygdomme	–	–	–	–	–	15,0	15,0	15,0	25,0	28,5	37,0
Den internationale Fødevarenødhjælpsreserve (IEFR)	–	–	–	–	–	–	–	10,0	10,0	10,0	10,0
Den internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)	–	–	–	–	–	–	15,2	13,0	15,0	–	–
FN's børnefond (UNICEF)	6,5	7,0	8,5	9,0	9,5	11,0	17,0	19,5	30,0	32,5	35,8
Andre	2,3	3,9	4,2	2,5	4,3	1,5	2,8	1,6	6,2	1,7	11,5
I alt	206,6	256,2	310,1	309,7	380,7	423,9	454,9	444,1	581,8	584,4	624,7

Udenrigstjenestens bestræbelser for at støtte dansk erhvervslivs leverancer til de multilaterale organisationer

1. På baggrund af et stigende ønske hos danske erhvervsvirksomheder om information vedrørende internationalt finansierede udviklingsprojekter etableredes i handelsafdelingen i 1977/78 det såkaldte internationale projektsekretariat, som først og fremmest fik til opgave at indsamle, bearbejde og videresende oplysninger om disse projektmuligheder. Samtidig varetog dette sekretariat via de respektive repræsentationer erhvervsvirksomheders kontakter til de internationale udviklingsbanker og -fonde. Som led i de 3-årige eksportfremmebevillinger, som blev vedtaget i 1978, blev der iværksat en række foranstaltninger for at intensivere disse aktiviteter i såvel udenrigsministeriets handelsafdeling som ude på repræsentationerne. I handelsafdelingen oprettedes et fjerde kontor, hvoraf tre af sektionerne i dag beskæftiger sig med multilateralt finansierede projekter. Samtidig med oprettelsen af H. IV. udsendtes der projektattacheer til ambassaden i Washington og til EF-repræsentationen i Bryssel samt oprettedes ambassader i Manila og Abidjan med henblik på varetagelse af den direkte kontakt til de dér placerede banker og fonde. Generalkonsulatet i New York, FN-missionen i Genève, Danmarks faste repræsentation ved FAO samt ambassaden i Wien blev ligeledes yderligere inddraget i spørgsmål af eksportmæssig karakter i relation til de internationale organisationer, der har hjemsted i disse byer.
2. Disse nye og forstærkede aktiviteter er blevet foretaget i nært samarbejde med erhvervsorganisationerne, ligesom handelsafdelingen i disse sager har et nært samarbejde med industriministeriet, herunder Danmarks Erhvervsfond. Erhvervsfonden er bl.a. sekretariat for det under Erhvervsfremmerådet nedsatte projektudvalg, som yder tilskud til danske virksomheders tilbudsgivning, også i relation til internationalt finansierede projekter.
3. Information af dansk erhvervsliv om konkrete projetkeksportmuligheder foretages løbende ved omtale af nye udviklingsprojekter i Udenrigsministeriets Tidsskrift »Sidste Nyt«. Indhentning af supplerende information om eksportmuligheder på foranledning af henvendelser fra firmaer og organisationer sker ved handelsafdelingens foranstaltning gennem udenrigsrepræsentationerne. Den mere generelle oplysningsvirksomhed gennemføres i form af artikler i blade og tidsskrifter, ved afholdelse af foredrag og seminarer her i landet (ofte med deltagelse af repræsentanter for vedkommende banker og fonde), samt ved delegationsrejser for virksomhedsrepræsentanter m.fl. til de multilaterale bistandsorganisationer.
   Samtidig sker der en løbende informationsvirksomhed over for bankerne og fondene om danske erhvervsvirksomheders ekspertise, som måtte være relevant i de pågældende organisationerns projektarbejde. Således har der været afholdt symposier i Verdensbanken vedrørende den danske agro-industrielle sektor, danske rådgivende firmaers arbejde samt om dansk sukkerteknologi. Der planlægges for tiden et agro-symposium i FAO, ligesom det er tanken at præsentere danske virksomheder over for andre FN-særorganisationer.
4. Handelsafdelingen har endvidere i de forløbne tre år siden H. IV's oprettelse været involveret i de ændringer af indkøbsregler, som har været foretaget i en række banker og fonde, således eksempelvis i forbindelse med den nye Lomé-konvention. Herved har man søgt at skabe generelt bedre konkurrencevilkår for de danske virksomheder, som ofte er ringere stillet end udenlandske firmaer på grund af disses størrelse.
5. Det bør særligt fremhæves, at udenrigsministeriet i de forløbne år har udfoldet store bestræbelser på at bevare UNICEF's pakkecentral UNIPAC i København. Dette er lykkedes ved, at man har kunnet stille UNICEF i udsigt, at man fra dansk side vil opføre et nyt og større center for UNIPAC's aktiviteter. Dette vil blive finansieret over regeringens beskæftigelsesplan for årene 1982–1983.

Danske leverancer af varer og tjenesteydelser til aktiviteter finansieret af visse multilaterale organisationer[1], [2]

Mill. kr.	1978	1979	1980	1981
Verdensbanken (IBRD/IDA)	32	50	94	230
UNDP	5	12	18	21
Den Europæiske Udviklingsfond[3]	20	30	11	12
Den Afrikanske Udviklingsbank	0,1	82	1	23
Den Asiatiske Udviklingsbank	12	25	14	3
Den Interamerikanske Udviklingsbank	3	10	0,7	0,3
I alt	72,1	209	138,7	289,3

[1]) Omregnet til kroner på grundlag af gennemsnitsvekselkurs for året.

[2]) Foruden til de ovennævnte organisationer er der løbende danske leverancer til bl.a. FAO, UNICEF, Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR), UNESCO, WHO, ITU og andre FN-organisationer i Europa. I *1981* androg værdien af danske leverancer til aktiviteter finansieret af disse sidstnævnte organisationer omkring *35 mill. kr.* De største leverancer i 1981 var til FAO (15 mill. kr.), UNICEF (11 mill. kr.) og UNHCR (4 mill. kr.).

[3]) Kontrakter i medfør af EF's bistand til Middelhavslandene er ikke medregnet. Danske virksomheder har i medfør heraf pr. ultimo 1981 opnået kontrakter for i alt ca. 8 mill. kr.

Danmarks bidrag til UNHCR, UNRWA og ICRC i perioden 1972/73–1981

Mill. kr.	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
UNHCR										
Generelle program	2,8	2,9	2,9	3,2	3,5	11,9	15,6	21,5	25,0	16,5
Særlige uddannelsesaktiviteter	3,0	6,4	2,4	2,4	2,7	5,25	5,5	6,1	6,8	7,4
UNRWA										
Generelle program	1,0	1,5	1,6	1,7	3,3	2,4	2,5	3,1	5,0	8,8
Særlige uddannelsesaktiviteter	5,3	5,0	4,7	6,5	7,0	8,13	8,3	8,0	9,0	14,1
ICRC	0,15	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,45	1,3	0,6

BILAG 16

Danmarks ekstraordinære bidrag til internationalt hjælpearbejde i katastrofesituationer i perioden 1972/73–1981 (mill. kr.)

1972/73	20,4
1973/74	31,0
1974/75	19,5
1975/76	28,9
1976/77	33,3
1977/78	52,0
1978	53,5
1979	61,0
1980	50,5
1981	45,5

BILAG 17

Udviklingen i apartheidbevillingens omfang i perioden 1972/73–1981 (mill. kr.)

1972/73	6,5
1973/74	8,5
1974/75	12,4
1975/76	12,6
1976/77	13,4
1977/78	14,2
1978	14,9
1979	25,0
1980	35,0
1981	35,0

Danmarks humanitære støtte til fordel for flygtninge og politisk forfulgte i Latinamerika i perioden 1973/74–1981

1973/74	*Chile*	
	Bidrag gennem ICEM (Intergovernmental Committee for European Migration) til transport af chilenske flygtninge til Danmark	300.000 kr.
	Bidrag gennem ICEM til transport af chilenske flygtninge til Danmark	50.000 kr.
	Bidrag til FN's flygtningehøjkommisærs (UNHCR's) hjælpeprogram for chilenske flygtninge, herunder til et flygtningecenter i Santiago og til bosætning af flygtninge i latinamerikanske lande	300.000 kr.
1974/75	*Chile*	
	Bidrag til Internationalt Røde Kors til indkøb af fødevarer, klæder, medicin og tæpper til internerede i Chile	100.000 kr.
	Bidrag gennem ICEM til transport af chilenske flygtninge til Danmark	300.000 kr.
	Bistand gennem Dansk Flygtningehjælp til flygtninge i Chile	100.000 kr.
	Bidrag til UNHCR's program for flygtninge i Chile	300.000 kr.
	Bidrag til ICEM's generelle flygtningeprogram i Chile	350.000 kr.
	Bidrag til ICEM's generelle flygtningeprogram i Chile	350.000 kr.
1975/76	*Chile*	
	Bidrag til ICEM's generelle flygtningeprogram i Chile	150.000 kr.
	Støtte til Internationalt Røde Kors' hjælpearbejde i Chile	100.000 kr.
	Bidrag gennem ICEM til transport af chilenske flygtninge til Danmark	250.000 kr.
1976/77	*Chile*	
	Bidrag til Internationalt Røde Kors' humanitære arbejde blandt fængslede chilenere	100.000 kr.
	Bidrag til ICEM's humanitære nødhjælpsarbejde for internerede i Chile	1.000.000 kr.
	Latinamerika	
	Bidrag til den Internationale Universitetsudvekslingsfonds (IUEF) stipendieprogrammer i Latinamerika	600.000 kr.
1977/78	*Chile*	
	Bidrag til ICEM's arbejde til fordel for internerede og deres familier	600.000 kr.

	Latinamerika	
	Bidrag til UNHCR's program for flygtninge i Latinamerika	1.000.000 kr.
	Bidrag til IUEF's stipendieprogrammer for flygtninge ..	1.000.000 kr.
1978	*Nicaragua*	
	Bidrag til Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp til fordel for konfliktofre i Nicaragua	200.000 kr.
	Chile	
	Bidrag til IUEF's humanitære hjælpeprogram i Chile ..	500.000 kr.
	Latinamerika	
	Bidrag til ICEM til fordel for politiske fanger og flygtninge i Latinamerika	300.000 kr.
	Bidrag til IUEF's stipendieprogrammer for flygtninge ..	1.500.000 kr.
1979	*Nicaragua*	
	Bidrag ydet gennem Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp til fordel for konfliktofre i Nicaragua	350.000 kr.
	Bidrag ydet gennem Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp til fordel for konfliktofre i Nicaragua og flygtninge fra Nicaragua i Honduras og Costa Rica	500.000 kr.
	Bidrag til UNHCR's nødhjælpsprogram for hjemvendte flygtninge og hjemløse i Nicaragua	3.000.000 kr.
	Chile	
	Bidrag til FN's Chile-fond til fordel for fængslede og politisk forfulgte	130.000 kr.
	Bidrag til IUEF's uddannelsesaktiviteter i Chile	500.000 kr.
	Bolivia	
	Bidrag til IUEF's uddannelsesaktiviteter i Bolivia til fordel for tilbagevendte flygtninge og den indianske landbefolkning	300.000 kr.
	Latinamerika	
	Bidrag til IUEF's stipendieprogrammer for flygtninge ..	2.100.000 kr.
1980	*Nicaragua*	
	Bidrag til ICEM's ekspertprogram med henblik på Nicaraguas genopbygning	1.000.000 kr.
	Bolivia	
	2 bidrag til ICEM's transport af flygtninge fra Bolivia til Mexico og Venezuela. I alt	905.000 kr.
	Cuba	
	Bidrag til ICEM's emigrationsprogram for asylsøgende cubanere	500.000 kr.

Latinamerika

Ikke-øremærket bidrag på 4 mill. kr. gennem SIDA til IUEF's stipendieprogrammer for flygtninge fra Latinamerika og uafhængige afrikanske stater ..... 2.000.000 kr.

Ikke-øremærket bidrag til ICRC's virke for politiske fanger bl.a. i Latinamerika ..... 800.000 kr.

1981

Bidrag til deltagere fra udviklingslande i seminar i Haag om udviklingspolitik og menneskerettighedsprincippet (Den internationale Juristkommission) ..... 30.000 kr.

Bistand gennem Dansk Flygtningehjælp til selvhjælpsprojekter for flygtninge og politisk forfulgte i Latinamerika 2.584.000 kr.

El Salvador

Bidrag gennem UNHCR, Internationalt Røde Kors og kirkelige hjælpeorganisationer til fordel for nødlidende i og flygtninge fra El Salvador. I alt ..... 4.200.000 kr.

Guatemala

Bidrag gennem Kirkernes Verdensråd til fordel for civilbefolkningen i og flygtninge fra Guatemala ..... 500.000 kr.

Danmarks bistand til fordel for urbefolkninger i perioden 1975–1981

1975	Bidrag til afholdelse af den første verdenskonference om urbefolkninger i Vancouver i oktober 1975 (finansieret af de på finansministeriets bevillinger opførte reserver) ... Forud for konferencen afholdtes en forberedende konference på Christiansborg i juni 1975, der blev åbnet af statsminister Anker Jørgensen. Den Internationale Arbejdsgruppe for Indfødte Folks Forhold (IWGIA) var en af initiativtagerne til Vancouverkonferencen, hvor Verdensrådet for Urbefolkninger (WCIP) blev grundlagt.	100.000 kr.
1977	Nordisk bidrag på *300.000 kr.* til den 2. verdenskonference for urbefolkninger i Kiruna i august 1977 (finansieret af Nordisk Råds Kultursekretariats midler).	
1972–1977	Bidrag til udsendelse af en dansk læge og en dansk sygeplejer for en 5-års periode fra 1972 som led i et ICRC-program omfattende medicinsk hjælp til den indianske befolkning i Brasilien	2.100.000 kr.
1972–1980	Bidrag til FAO's kunstgødningsprogram for de mindst bemidlede landmænd – herunder indianere – i Peru	2.357.000 kr.
1975	Overskuddet fra »Børnenes Julekalender 1975« blev anvendt til opførelse af en skole i byen Ocongate i den sydøstlige del af Peru med henblik på teknisk-praktisk uddannelse af 150 unge indianere	2.000.000 kr.
1976–1983	Bidrag til udsendelse af danske lægestuderende til junglehospitalet Amazonicos, Peru, i perioden 1976–1983. Projektet, der administreres af International Medical Co-operation Committee (IMCC), omfatter bl.a. tuberkulosebekæmpelse blandt indianere og mestitser	2.357.000 kr.
1978–1983	Bidrag til et af Folkekirkens Nødhjælp administreret projekt til udvikling af kvægbrug blandt højlandsindianere i Bolivia	2.740.000 kr.
1978–1981	Bidrag til et UNICEF-projekt i Peru inden for sundheds- og undervisningssektorerne i Puno-området, hvor størstedelen af landbefolkningen (75%) er indianere	2.755.000 kr.
1979	Bidrag til et projekt til fordel for Mapuche-indianere i Chile administreret af den chilenske afdeling af den internationale Emmausbevægelse	202.125 kr.
	Bidrag til IWGIA's oplysningsarbejde vedrørende forholdene i Bolivia (finansieret af Danidas oplysningsbevilling).	9.800 kr.

	IWGIA har i øvrigt efter anbefaling fra minister Lise Østergaard fra finansministeriet af tipsmidlerne modtaget et tilskud på *80.000 kr.* til oplysningsarbejde.	
	Bidrag til IUEF's bistandsprogram i Bolivia til fordel for den fattigste del af befolkningen, herunder indianere ...	300.000 kr.
	Bidrag til anden fase af ovennævnte UNICEF-projekt i Peru	7.000.000 kr.
	Bidrag gennem IWGIA til Cuzco-konferencen i Peru ..	50.000 kr.
	Bidrag gennem IUEF til rejseudgifter for indianerlederes deltagelse i Cuzco-konferencen	85.000 kr.
	U-landskalenderprojekt til fordel for indianere i Bolivia (Folkekirkens Nødhjælp)	2.500.000 kr.
1980	IWGIA har modtaget tilskud på ialt *115.000 kr.* fra tipsmidlerne til oplysningsarbejde.	
	Bidrag til forberedelse af et vaccinationsprogram for indianere i Brasilien (IWGIA)	14.000 kr.
	Bidrag til IWGIA til udgivelse af en pjece om multietniske problemer i Indien (oplysningsbevillingen)	6.300 kr.
1981	Støtte gennem IWGIA til genopbygning af et skolekompleks i indianerlandsbyen Boca Cheni, Peru	300.000 kr.
	Støtte gennem IWGIA til latinamerikanske indianeres deltagelse i urbefolkningskonferencen i Canberra i april 1981	150.000 kr.
1981–1982	Støtte til mindre projekter i Latinamerika, bl.a. til fordel for etniske minoriteter (WUS)	1.125.000 kr.
1981	Bidrag til Ligaen af Røde Kors Selskabers hjælpeprogram til fordel for indianerbefolkningen i det nordlige Nicaragua	250.000 kr.
1982	Bidrag til kirkelige bistandsorganisationers hjælpearbejde til fordel for Miskito-indianere i Nicaragua (genbosætningsprojekt)	860.000 kr.

Oversigt over de af Danidas indkøbssektion afgivne ordrer i perioden 1972/73-1981[1])

Finansår	Afgivne ordrer[2]) (i mill. kr.)	Heraf dansk oprindelse	Procent
1972/73	27	17	63
1973/74	46	35	76
1974/75	55	40	73
1975/76	70	50	71
1976/77	120	72	60
1977/78	125	88	70
1978 (9 mdr.)	223	192	86
1979	109	80	73
1980	112	98	87
1981	157	111	70

[1]) Ovennævnte indkøb udgør kun en mindre del af de totale leverancer, der – i forbindelse med bistandssamarbejdet – foretages fra Danmark.

[2]) Af forekommende leverancer kan nævnes:

Kunstgødning og plantebeskyttelsesmidler
Avlskvæg og tyresæd
Køle- og fryseudstyr samt fiskeriudstyr
Fiskeriundersøgelsesskibe, trawlere, færger og sandpumpere
Fødevarer (ris, majs og spiseolier)
Dieselmotorer og pumper
Entreprenørmateriel, herunder kraner og vejtromler
Medicin og vaccine samt hospitalsudstyr og udstyr til vaccineproduktion
Familieplanlægningmidler
Diverse halvfabrikata såsom papir, teknisk fedt, svovl og råjern
Maskiner til sukker- og cementproduktion
Lagerhaller til opbevaring af korn
Plastrør til vandforsyning
Udstyr til tekniske skoler
Bygningsjern og -stål samt byggematerialer i øvrigt
Værktøj og værktøjsmaskiner
Undervisningsudstyr

Indkøbene finder sted med udgangspunkt i de retningslinier for offentlige indkøb, der er fastsat af Direktoratet for Statens Indkøb.

Den danske projektbistands fordeling på modtagerlande i perioden 1971/72 – 1981. Mill. kr.

Mill. kr.	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
Angola	–	–	–	–	–	–	3,5	6,4	5,2	11,0	4,2
Botswana	1,8	1,8	5,2	4,2	21,4	2,9	16,2	0,3	1,5	2,4	2,4
Guinea-Bissau	–	–	–	–	1,5	9,9	2,0	5,5	3,6	7,2	5,4
Kenya	11,6	19,0	16,7	21,5	24,3	28,7	37,6	26,9	50,8	72,8	66,1
Lesotho	–	–	2,2	4,1	8,0	1,5	1,5	1,9	0,9	0,3	2,3
Malawi	1,6	2,3	6,1	7,8	4,5	6,2	4,9	2,3	4,5	4,7	2,6
Mozambique	–	–	–	–	2,5	–	65,2	21,2	26,1	32,6	63,6
Sudan	–	–	–	–	–	–	2,4	3,6	8,2	6,4	9,7
Tanzania	15,9	27,8	39,2	36,0	45,3	33,7	63,9	46,4	86,5	111,6	199,9
Uganda	5,9	4,5	2,1	–	–	–	–	–	–	2,4	8,2
Afrika i øvrigt	20,6	18,5	18,0	24,3	15,5	19,4	15,8	10,2	16,8	20,9	20,6
Afrika i alt	57,4	73,9	89,5	97,9	124,0	102,3	213,0	124,7	204,1	272,3	384,1
Bangladesh	–	11,0	20,6	23,3	31,5	44,8	45,1	66,5	81,2	98,1	108,4
Indien	18,9	9,3	13,6	17,7	32,2	61,9	27,3	77,1	76,7	109,7	69,3
Sri Lanka	–	–	–	–	–	–	5,6	1,0	0,1	7,3	6,8
Vietnam	–	–	29,8	55,2	12,5	51,7	21,0	43,5	28,1	29,5	1,1
Asien i øvrigt	4,0	4,2	2,6	2,5	4,5	5,1	5,5	5,9	7,5	5,8	12,5
Asien i alt	22,9	24,5	66,6	98,7	80,7	163,5	104,5	194,0	193,7	150,4	198,1
Nicaragua	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8,8
Latinamerika i øvrigt	1,3	3,2	3,3	2,8	2,6	7,9	7,2	13,3	6,6	6,5	5,2
Latinamerika i alt	1,3	3,2	3,3	2,8	2,6	7,9	7,2	13,3	6,6	6,5	14,0
Andet	2,0	1,6	2,1	2,3	3,1	3,8	9,2	4,9	6,9	10,9	18,5
I alt	83,6	103,2	161,5	201,7	210,4	277,5	333,9	336,9	411,3	540,1	614,7

Den danske bilaterale gave- og lånebistand fordelt på modtagerlande i perioden 1974/75–1981.

Mill. kr.	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
Angola								
Gavebistand	–	1	10	4	7	6	13	6
Lånebistand	–	–	–	–	–	–	–	31
Botswana								
Gavebistand	6	25	8	21	5	9	11	9
Lånebistand	1	4	1	–	–	19	10	1
Guinea-Bissau								
Gavebistand	–	2	10	2	14	10	8	5
Lånebistand	–	–	–	–	–	–	–	–
Kenya								
Gavebistand	28	30	39	49	38	70	97	93
Lånebistand	9	12	32	41	3	21	6	16
Lesothe								
Gavebistand	4	8	4	8	6	4	6	9
Lånebistand	–	–	–	1	1	15	–	1
Malawi								
Gavebistand	10	7	8	7	4	9	5	6
Lånebistand	20	16	30	7	4	3	25	4
Mozambique								
Gavebistand	–	3	8	72	22	51	47	66
Lånebistand	–	–	–	–	–	12	17	–
Sudan								
Gavebistand	–	–	2	3	5	5	5	4
Lånebistand	3	10	13	4	1	2	117	22
Tanzania								
Gavebistand	39	49	42	72	57	97	124	223
Lånebistand	103	57	127	101	102	110	54	2
Uganda								
Gavebistand	1	÷1	1	–	–	7	10	9
Lånebistand	1	3	–	–	–	–	–	–
Zambia								
Gavebistand	16	5	10	11	11	16	24	20
Lånebistand	–	–	1	–	–	–	–	–
Afrika iøvrigt								
Gavebistand	20	24	23	24	34	17	25	38
Lånebistand	37	107	56	37	85	134	102	167
AFRIKA IALT								
Gavebistand	124	153	165	273	203	301	375	488
Lånebistand	174	208	259	191	196	316	331	244

Mill. kr.	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
Bangladesh								
Gavebistand	24	32	45	46	72	83	103	116
Lånebistand	30	10	7	24	14	–	60	30
Indien								
Gavebistand	19	46	63	30	81	79	111	70
Lånebistand	16	12	13	23	19	22	42	32
Sri Lanka								
Gavebistand	–	–	2	7	2	1	8	8
Lånebistand	2	2	4	4	3	1	23	13
Vietnam								
Gavebistand	56	20	51	40	59	38	29	1
Lånebistand		–	67	83	31	45	43	2
Asien iøvrigt								
Gavebistand	10	12	17	22	19	19	32	35
Lånebistand	60	82	15	35	55	270	116	206
ASIEN IALT								
Gavebistand	109	110	178	145	233	220	283	230
Lånebistand	109	106	106	169	122	338	284	283
Nicaragua								
Gavebistand	–	–	–	–	–	5	–	10
Lånebistand	–	–	–	–	–	–	–	–
Latinamerika iøvrigt								
Gavebistand	6	8	14	11	13	5	7	10
Lånebistand	9	13	17	28	9	–	15	–
LATINAMERIKA IALT								
Gavebistand	6	8	14	11	13	10	7	20
Lånebistand	9	13	17	28	9	–	15	–
ANDET								
Gavebistand	57	53	60	65	43	86	121	126
Lånebistand	–	–	10	–	3	–	–	–
IALT								
Gavebistand	296	324	417	494	492	617	786	864
Lånebistand	292	327	392	388	330	654	640	527

Antallet af udsendte eksperter i perioden 1972–1982.

Pr. dato	1/1 1972	1/7 1973	1/7 1974	1/7 1975	1/7 1976	1/7 1977	1/7 1978	1/1 1979	1/1 1980	1/1 1981	1/1 1982
Bilaterale eksperter											
Enkelteksperter	233	208	234	203	163	152	176	193	186	155	97
Projekteksperter	143	124	121	145	152	134	135	141	177	191	205
I alt	376	332	355	348	315	286	311	334	363	346	302
Danske eksperter ved nordiske projekter i Kenya, Tanzania og Mozambique	29	21	16	19	19	25	20	20	17	20	25
I alt bilaterale	405	353	371	367	334	311	331	354	380	366	327
Multilaterale eksperter											
Ass. eksperter m.v.	60	62	71	90	75	79	82	84	73	58	59
Danske senioreksperter udsendt af internationale organisationer	74	68	62	73	73	63	41	55	51	44	37
I alt multilaterale	134	130	133	163	148	142	123	139	124	102	96
Bilaterale og multilaterale eksperter i alt	539	483	504	530	482	453	454	493	504	468	423

Udstationerede bilaterale eksperter fordelt på modtagerlande i perioden 1972–1982.

Pr. dato:	1.7.72	1.7.73	1.7.74	1.7.75	1.7.76	1.7.77	1.2.79	1.1.80	1.1.81	1.1.82
Asien:										
Bangladesh	–	7	7	7	7	8	31	43	38	39
Indien	13	13	16	21	16	16	21	23	30	26
Thailand	13	10	10	8	12	12	9	5	6	4
Øvrige Asien	4	7	13	6	6	5	11	14	11	7
Afrika:										
Angola	–	–	–	–	–	2	6	6	5	2
Botswana	14	18	22	29	31	26	36	36	29	12
Kenya	67	76	82	83	69	69	81	88	76	65
Lesotho	–	–	–	–	2	3	8	9	10	7
Malawi	16	19	14	16	15	13	23	20	17	13
Mozambique	–	–	–	–	–	–	3	1	5	4
Swaziland	3	7	6	8	13	13	9	9	7	4
Tanzania	66	40	48	47	44	56	53	43	53	74
Zaire	65	51	46	44	38	18	9	4	4	–
Zambia	53	50	61	54	35	34	48	39	40	31
Øvrige Afrika og Mellemøsten	50	23	24	19	18	10	10	11	5	8
Latinamerika:										
Bolivia	1	1	1	2	2	1	6	7	7	5
Øvrige Latinamerika	11	10	5	4	7	–	–	5	3	1
I alt	376	332	355	348	315	286	364	363	346	302

Retningslinier for ansættelsesvilkår, udvælgelse og uddannelse af eksperter

1. Ansættelsesvilkår

A. Bilaterale eksperter

Til denne kategori hører alle eksperter, der udsendes af DANIDA under Danmarks bilaterale bistandsprogram. For at komme i betragtning som ekspert under dette program, stilles i almindelighed krav om en universitetsuddannelse eller anden videregående eller faglig uddannelse og normalt ikke under 4-5 års erfaring inden for faget.

De bilaterale eksperter er ansat af DANIDA på vilkår, der er indeholdt i DANIDA's reglement og vejledning for udsendte eksperter og hvis lønskalaer følger de for FN-eksperter gældende. Eksperterne står i direkte tjenesteforhold til DANIDA og er bl.a. forpligtet til at aflægge halvårlige rapporter til DANIDA om deres arbejde.

Eksperterne fritages for at svare skat af den løn, de modtager fra DANIDA under ansættelsen.

DANIDA foranlediger forskellige former for forsikringer tegnet for eksperten og dennes ledsagende familie. DANIDA udreder normalt 2/3 af bidragene til eventuelle pensionsordninger under forbehold af finansministeriets godkendelse.

Efter visse nærmere fastsatte regler betaler DANIDA ud- og hjemrejse samt ferierejser for eksperten og dennes familie. Ligeledes yder DANIDA tilskud til transport af flyttegods i forbindelse med ud- og hjemrejse. Endvidere betaler DANIDA i et vist omfang udgifterne ved børnenes skolegang i Danmark eller i det pågældende udviklingsland.

Eksperten har ret til ferie 3 dage pr. måned.

Den gennemsnitlige udgift for en bilateral ekspert var for 1981 310.000 kr. pr. år incl. udgifter til uddannelse.

De bilaterale eksperter udsendes altid på grundlag af officielle anmodninger fra udviklingslandene. Udsendelserne sker normalt for en 2-årig periode, idet eksperterne ved kortere ansættelsesperioder erfaringsmæssigt let kommer til at anvende en relativ stor del af udsendelsesperioden til at sætte sig ind i arbejds- og levevilkår på tjenestestedet. Undtagelser fra denne regel gøres dog i tilfælde, hvor det drejer sig om udførelse af specielt formulerede eller afgrænsede opgaver, der ifølge deres natur er kortvarige.

I mange tilfælde modtager DANIDA fra modtagerlandet anmodning om forlængelse af eksperternes kontrakter, og den gennemsnitlige udstationeringsperiode for eksperterne ligger derfor på 3-4 år. Udsendelse vil dog ikke kunne strække sig ud over en periode af 5 år i samme udviklingsland, med mindre ganske særlige forhold gør sig gældende.

DANIDA modtager løbende oplysninger om eksperternes indsats gennem indberetninger fra de til visse ambassader udsendte DANIDA-missioner, gennem inspektionsbesøg, i form af eksperternes egne rapporter og ved de-briefing af eksperter efter hjemkomsten. På grundlag af dette materiale træffes afgørelserne med hensyn til eventuel forlængelse af eksperternes kontrakter og med hensyn til betimeligheden af fortsat dansk bistand på det pågældende fagområde.

B. Multilaterale eksperter

Senioreksperter er højt kvalificerede fagfolk, der for at opnå ansættelse sædvanligvis skal have mindst 10 års erhvervserfaring efter endt uddannelse.

Programmet for assisterende eksperter henvender sig til unge – fortrinsvis med højere uddannelse og normalt omkring 3 års erhvervserfaring efter endt uddannelse. Assisterende eksperter er under deres udsendelse knyttet til en seniorekspert, idet tanken med deres udsendelse dels er at muliggøre en større indsats for senioreksperternes vedkommende, dels at uddanne de pågældende, således at de selv senere

vil kunne søge ansættelse som senioreksperter og som bilaterale eksperter. For FAO gælder dog særlige regler.

Programmet for Junior Professional Officers henvender sig ligeledes til unge – med højere uddannelse – og op til 3 års erhvervserfaring efter endt uddannelse. Junior Professional Officers arbejder i de internationale organisationers administration, fortrinsvis i disses repræsentationer i udviklingslandene.

En assisterende ekspert kan finansieres af DANIDA i max. 3 år. En Junior Professional Officer kan sædvanligvis finansieres i max. 2 år under UNDP og UNIDO og 3 år under UNHCR.

For begge grupper af eksperter gælder det, at de ved ansættelsen skal være under 33 år.

Medens udgifterne til udsendelse af senioreksperter afholdes af vedkommende internationale organisations budget, afholdes udgifterne for assisterende eksperter og Junior Professional Officers af vedkommende donorland. Danmark har med FN, FAO, ILO, ITU, UNESCO og UNIDO indgået aftaler om sådan finansiering af udsendelse af danske assisterende eksperter og med UNDP, UNEP, UNIDO og UNHCR om udsendelse af Junior Professional Officers.

2. Udvælgelse af eksperter

A. Offentliggørelse af ledige stillinger

DANIDA offentliggør ledige bilaterale, nordiske og multilaterale stillinger, bortset fra stillinger under WHO.

Stillingerne bliver offentliggjort i DANIDA's publikation »Internationale Stillinger«, der udkommer ugentligt. Publikationen tilsendes læreanstalter og biblioteker, en række faglige organisationer samt de danske repræsentationer i udlandet. Abonnement på »Internationale Stillinger«, der er gratis, kan tegnes ved henvendelse til DANIDA.

Ledige bilaterale og nordiske stillinger – multilaterale stillinger kun undtagelsesvis – bliver herudover annonceret i dagspressen eller i de faglige organisationers tidsskrifter. De faglige organisationer offentliggør dog i visse tilfælde på eget initiativ de i »Internationale Stillinger« opslåede multilaterale stillinger i deres fagtidsskrifter.

B. Udvælgelse af kandidater til ledige stillinger

DANIDA forestår rekrutteringen og udvælgelsen af kandidater til ledige bilaterale og – i et vist omfang – nordiske stillinger.

Drejer det sig om besættelse af bilaterale og nordiske stillinger, vil DANIDA danne sit et første indtryk af ansøgerne på grundlag af de oplysninger, der er indeholdt i de modtagne ansøgningsskemaer suppleret med oplysninger, der kan indhentes ved henvendelse til tidligere arbejdsgivere og referencer i øvrigt. Ansøgere, der forekommer egnede, vil herefter sammen med deres ægtefæller blive indkaldt til et, eventuelt flere, interviews. DANIDA sikrer sig altid, at ansøgerne bl.a. interviewes af personer, der har den fornødne faglige kompetence til at kunne vurdere, om de er kvalificerede til at bestride de pågældende stillinger. DANIDA bistås ved denne vurdering af ansøgernes faglige kvalifikationer i vidt omfang af fagfolk fra højere læreanstalter, institutioner m.v., så vidt muligt sådanne, der har været udsendt som eksperter. Endvidere lægges vægt på at bedømme kandidaternes personlige egnethed til stillingerne, i særlige tilfælde ved hjælp af psykologbistand. DANIDA indstiller på dette grundlag kvalificerede kandidater til vedkommende modtagerland, som foretager den endelige udvælgelse.

I de senere år har det i øvrigt i stigende grad været almindeligt, at navnlig de østafrikanske lande sender rekrutteringsdelegationer til Danmark for at deltage i interviews af kandidater til de bilaterale stillinger. Ved besættelse af ledige nordiske stillinger vil såvel lederen af det pågældende projekt som en repræsentant for modtagerlandet altid deltage i interviewet.

DANIDA bistår de internationale organisationer med rekruttering af eksperter. Ansøgninger indsendes til DANIDA, som gennemgår ansøgningerne og bringer kvalificerede ansøgere i forslag over for de internationale organisationer. Derefter indstiller vedkommende organisation et panel af kvalificerede kandidater (3-5) til modtagerlandets myndigheder, som foretager den endelige udvælgelse.

I løbet af rekrutteringstiden vil ansøgere blive interviewet af en repræsentant for den pågældende organisation. En repræsentant for DANIDA deltager i disse interviews, der sædvanligvis finder sted i DANIDA.

3. Uddannelse af eksperter

DANIDA gennemfører orienteringskurser for eksperter, der står foran udsendelse til udviklingslandene. Kurserne arrangeres med henblik på orientering bl.a. om det principielle formål med ekspertbistand, om udviklingsproblematikken i almindelighed, om de sociale, økonomiske, kulturelle og politiske forhold i udviklingslandene, om de krav, der i personlig henseende må stilles til eksperten, og om de praktiske arbejdsbetingelser i det land, hvor eksperten skal gøre tjeneste.

Kurserne afholdes i internatform og varer almindeligvis 3 uger. De er obligatoriske for bilaterale og assisterende eksperter samt Junior Professional Officers og disses ægtefæller, men valgfrie for multilaterale senioreksperter. Kost og logi på kursusejendommen er gratis for begge ægtefæller. For dokumenteret tab af arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i kurset kan der for eksperten og dennes ægtefælle ydes kompensation.

DANIDA tilrettelægger endvidere for udpegede kandidater til ekspertstillinger og disses ægtefæller et intensivt sprogkursus af ca. 3 ugers varighed (for portugisisk 8 uger), såfremt det efter en sprogprøve har vist sig, at de har behov for sprogundervisning. Endvidere gives undervisning i lokalsprog efter behov. Endelig kan efter behov arrangeres begrænset faglig orientering.

Udsendte frivillige fordelt på modtagerlande pr. 1. januar 1972 – 1982.

Land	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Kenya	103	144	107	84	78	77	67	63	90	92	85
Tanzania	65	97	76	74	73	63	57	75	59	57	69
Uganda	53	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Zambia	82	108	91	78	80	60	74	77	65	69	67
Indien	21	16	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Thailand	6	4	1	2	2	–	–	–	–	–	–
Botswana	–	–	34	42	37	31	30	25	24	32	29
Lesotho	–	–	–	–	–	14	38	45	28	37	32
Mozambique	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7
I alt	330	369	309	280	270	245	266	285	266	287	289
Heraf værnepligtsfrivillige	84[1])	64	65	35	21	29	16	7	22	30	23

[1]) Opgjort pr. 1.9.1972

Antallet af ydede bilaterale stipendier fordelt på modtagerlande i perioden 1972–1981.

Lande:	1972[1])	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981[2])
Afrika:										
Algeriet	1	1					3	1		
Botswana								5		3
Burundi			3	3	1	1				
Cameroun	1					5				
Congo						1				2
Etiopien	3	4	2	1			2	2	4	
Gambia			1	1			4	2		
Ghana	18	12	9	8	6	5	6	5	6	19
Kenya	6	17	27	23	25	35	56	34	32	45
Lesotho		1	2	1	1	3	3	2	10	11
Liberia		1								2
Libyen							1			
Madagascar								3	2	2
Malawi	2	4	6	5	5	7	4	8	5	1
Marokko		1	1		1					9
Mauritius	1	1	1		4	1				
Mozambique									2	
Namibia									5	
Nigeria	15	10	9	8	8	6	6	3	7	7
Senegal									4	
Sierra Leone		1		5	5		2	2	3	1
Somalia	6	4						2	1	2
Sudan	5	6	10	8	10	11	11	28	27	23
Swaziland					2	5	5			
Sydafrik. Union	1	2	1							
Tanzania	8	22	19	17	24	32	42	46	41	46
Togo								2	1	
Tunesien	2		3	1	1	1				
Uganda	4	6	6	6	5	5	4	3	22	17
Zaire				3	2	4	3	4	3	2
Zambia	5	3	2		3	5	4	10	11	14
Zimbabwe	1	1								7
Ægypten	33	20	24	26	18	26	35	53	36	26
Total	112	117	126	116	121	153	191	215	222	239

Lande:	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Asien:										
Afghanistan	12	16	22	19	13	13	15	14	12	5
Bangladesh	1	2	5	9	10	11	12	15	23	31
Burma					1	4	4			
Hong Kong				1						
Indien	39	40	59	61	44	59	58	93	84	55
Indonesien	8	8	5	12	4	5	10	10	14	11
Kampuchea		2	1							
Kina									4	10
Korea	10	9	6	10	9	11	16	23	36	27
Laos				2						
Malaysia	1	2	3	4	3	5	3	2	2	2
Nepal	1		1	2	2	1	1	3	6	2
Nordvietnam			6							
Pakistan		6	5	14	15	12	12	8	15	7
Philippinerne	5	11	2	4	9	12	17	22	25	6
Singapore	1	2			1	1				
Sri Lanka	1	3	2	3	5	8	13	16	15	13
Vietnam	1	3	2	1	1	4			1	1
Thailand	38	42	42	33	29	34	33	32	51	17
Total	131	146	161	175	146	180	194	238	288	191
Mellemøsten:										
Irak			2	2	3	1	5	5	5	
Iran	6	1	3	4	1					
Israel					1		1			
Jordan	7	7	5	9	2	1	2	2	1	
Libanon	2	1	1				3	1		
Saudi Arabien							1	1		
Syrien	1	1	2	1	1	1			1	
Yemen	2	1	1							
Total	19	11	14	16	8	3	12	9	7	0
Oceanien:										
Salomon Øerne						2	2			
Total	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0

Lande:	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Latinamerika:										
Argentina	5	5	4	7	8	13	16	9	7	4
Bolivia			1	1			1	2		
Brasilien	4	1	5	7	8	6	6	6	4	6
Chile	20	17	14	8	3	1				
Colombia	3	2	1	4	1	2	2	1	2	2
Costa Rica		1	1	3	3		1		1	
Dom. Republik						2	5			
Ecuador		1	1	2				1	3	3
El Salvador					1	1				
Guatemala	1	1					2			1
Honduras						1	1		1	
Jamaica		1	1					1	1	
Mexico	7	6	11	11	8	6	10	13	9	3
Nicaragua						1				
Paraguay									1	1
Peru	1	3	4	4	2	3	6	6	3	1
Surinam					1	1				
Trinidad	1				1	2				
Uruguay	1	1			1	3	1	2	1	
Venezuela			1				1			
Total	43	39	44	47	37	42	52	41	33	26
Europa:										
Albanien	2	2								
Malta										
Tyrkiet	5	6	6	8	11	7	4	1 3	6	5
Total	7	8	6	8	11	7	4	4	6	5
Total alle lande	312	321	351	362	323	387	455	507	556	461

[1]) Udover de i tabellen anførte lande ydedes i 1972 1 stipendium til henholdsvis Khmeriske Republik og Western Samoa og
[2]) i 1981 4 stipendier til Bhutan og 5 til Guyana.

Generelle retningslinier for bevilling af individuelle stipendier under Danmarks bilaterale bistandsprogram

Landekreds

Stipendier vil normalt kun blive ydet til statsborgere fra udviklingslande med et årligt per capita BNP på op til 1500 US $, dog undtagelsesvis op til 2000 US $ i forbindelse med andet samarbejde med de pågældende lande.

Udvælgelsen

1) Ansøgere skal være indstillet af de kompetente myndigheder i hjemlandet, og ved fremsættelse af studieønsker skal der primært tages hensyn til modtagerlandets generelle behov.
2) Stipendier ydes ikke til langvarige grundstudier men alene til specialstudier til ansøgere, der allerede har en grundlæggende uddannelse.
3) Der kan ikke ydes stipendier til studier, der kræver kendskab til dansk. Studieprogrammer tilrettelægges normalt kun på engelsk, og det forudsættes, at ansøgere behersker engelsk. I tvivlstilfælde vil der blive stillet krav om en sprogprøve.
4) Ansøgere skal på ansøgningstidspunktet have nogle års praktisk erfaring og være i en stilling, for hvilken uddannelsen er relevant. Det må dokumenteres, at vedkommende har sikkerhed for at vende tilbage til sin stilling efter endt uddannelse.
5) Stipendier vil normalt kun blive ydet til ansøgere i alderen ca. 25 til ca. 45 år.
6) Stipendier vil normalt ikke kunne ydes til kandidater, der tidligere har haft lejlighed til videregående studier i Danmark eller et andet industrialiseret land.
7) Der lægges vægt på, at der modtages anmodninger om stipendier for både mænd og kvinder.
8) Ansøgningsskemaer kan fås på de danske repræsentationer.

Studietidens længde

Stipendier bevilges normalt ikke for mere end ca. 10 måneder.

Forlængelse af stipendiet for en kortere periode kan dog bevilges i tilfælde, hvor dette anbefales af myndighederne i stipendiatens hjemland og af studiestedet som værende af væsentlig betydning for stipendiatens fremtidige arbejde.

Stipendier til længere studieophold på fra 1-3 år med mulighed for opnåelse af en akademisk grad eller diplom vil normalt kun kunne ydes til ansøgere med tilknytning til danske projektaktiviteter, herunder forskningsprojekter, eller hvor særlige grunde gør sig gældende.

Studier i 3. lande

Stipendier til studier i 3. lande vil kun kunne ydes til ansøgere med tilknytning til danske projekter, eller hvor særlige grunde gør sig gældende, og kun for så vidt studieprogram ikke kan tilrettelægges i Danmark.

Stipendiet

Stipendiet dækker opholds- og undervisningsudgifter på studiestedet. Rejseudgifter mellem hjemland og studieland dækkes normalt kun, når studieopholdet varer mere end 3 måneder, eller der er tale om særlige arrangementer.

Danske Statslån i perioden 30.6.71 til 30.6.81 fordelt på modtagerlande.

Land:	BNP pr. indb. i 1979 i US $	Danske statslån antal	lånebeløb i mill. kr.
Somalia	140	1	45
Afghanistan	170	2	70
Vietnam	...	4	270
Bangladesh	100	5	210
Nepal	130	1	20
Burma	160	4	195
Øvre Volta	180	2	40
Malawi	200	4	150
Indien	190	3	170
Gambia	260	1	20
Mozambique	250	1	30
Tanzania	270	10	715
Sierra Leone	250	1	20
Sri Lanka	230	3	70
Uganda	290	1	20
Benin	250	2	70
Pakistan	270	3	205
Niger	270	2	65
Madagascar	290	1	45
Lesotho	340	1	20
Togo	340	3	100
Kenya	380	3	180
Indonesien	380	2	80
Ghana	400	1	25
Angola	440	1	60
Senegal	430	3	110
Nordyemen	680	1	30
Sudan	370	3	175
Sydyemen	500	1	15
Zambia	510	1	50
Bolivia	550	3	110
Egypten	460	7	405
Cameroun	560	1	20
Thailand	590	2	85
Swaziland	650	2	25
Philippinerne	600	2	70
Congo	630	1	15
Botswana	720	2	45
Tunesien	1.120	1	20
Jordan	850	2	75
Algeriet	1.580	1	20
Total		95	4.165

Understregede lande er LLDC-lande.

Dansk støtte til international udviklingsforskning i perioden 1971/72–1981.

1.000 kr.	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978[1])	1979	1980	1981
Den konsultative gruppe for international landbrugsforskning (CGIAR)	–	1.738	2.392	2.282	3.696	3.850	4.400	–	5.400	6.500	7.000
Det internationale insektforskningscenter (ICIPE)	–	–	–	–	–	2.000	1.200	–	1.600	1.800	2.000
Det internationale institut for uddannelsesplanlægning (IIEP)	–	208	187	233	244	308	330	360	390	420	420
FN's forskningsinstitut for social udvikling (UNRISD)	278	185	253	234	247	300	–	300	330	360	360
FN's institut for uddannelse og træning (UNITAR)	175	172	165	200	200	200	–	235	255	275	350
Nordisk Afrikainstitut (NAI)	90	–	54	81	200	168	232	249	260	332	395
WHO-forskningsprogram vedr. tropesygdomme	–	–	–	–	–	15.000	15.000	15.000	25.000	28.500	37.000
WHO's særlige program vedr. den menneskelige forplantning	–	1.400	2.100	3.000	3.500	4.500	5.000	5.500	6.000	6.000	7.000
I alt	543	3.703	5.151	6.030	8.087	26.326	26.162	21.644	39.235	44.187	54.525

[1]) 1. april–31. december

Bevillinger til dansk udviklingsforskning, herunder til »Center for Udviklingsforskning« i perioden 1971/72–1981.

1.000 kr.	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
Forskningsbevilling	500	500	500	600	2.400	2.500	2.430	1.900	2.460	2.700	2.400
Særlige bistandsmidler til udviklingsforskning[1]	–	–	–	–	–	–	2.000	1.000	4.000	4.000	4.700
Center for Udviklingsforsknings basisbevilling (til driftsudgifter m.m.)[2]	1.750	2.554	2.624	2.928	1.210	1.207	1.449	1.143	1.687	2.631	3.366
I alt	2.250	2.054	3.124	3.528	3.610	3.707	5.879	4.043	8.147	9.331	10.466
Bevillinger til Center for Udviklingsforskning[2]											
Basisbevilling					1.210	1.207	1.449	1.143	1.687	2.631	3.366
Forskning					1.688	1.115	1.120	1.150	2.964	4.327	3.394
I alt	1.750	2.554	2.624	2.928	2.898	2.322	2.569	2.293	4.651	6.958	6.760

[1]) Besluttet 1. gang på styrelsens møde den 16.9.1976.

[2]) Fra finansåret 1975/76 omdannedes Institut for Udviklingsforskning, der indtil da havde modtaget et samlet beløb til såvel forskning som driftsudgifter, til Center for Udviklingsforskning, med den deraf følgende opdeling af forskningsmidlerne. Tallene vedrørende finansårene 1971/72–1974/75 omfatter således både forskning og driftsudgifter. Driftsudgifterne omfatter også biblioteksudgifter, lokaleleje og istandsættelsesudgifter, som i årene 1979–81 har udgjort mellem 1.0 og 1.3 mill. kr. årligt.

Retningslinier

for den statsstøttede oplysningsvirksomhed om udviklingslandene og det internationale udviklingssamarbejde

Loven

I paragraf 10 i lov om internationalt udviklingssamarbejde hedder det om oplysningsarbejdet:

»Med henblik på at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes problemer og for betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde kan ministeren for internationalt udviklingssamarbejde iværksætte eller yde statstilskud til virksomhed med dette formål.«

Bevillingen

Til støtte for et sådant oplysningsarbejde afsættes der hvert år et beløb på finansloven, den såkaldte oplysningsbevilling.

Administrationen

Bevillingen administreres af Danida.

Oplysningsudvalget og koordineringsgruppen

Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde nedsatte den 11. februar 1972 et oplysningsudvalg til at rådgive styrelsen og Danida med hensyn til oplysningsarbejdets tilrettelæggelse.

Oplysningsudvalget er sammensat af repræsentanter for organisationer og institutioner samt enkeltpersoner, der beskæftiger sig med oplysningsvirksomhed, eller hvis arbejde anses for betydningsfuldt for meningsdannelsen i samfundet.

De pågældende opfordres af styrelsen til at indtræde i udvalget, der pr. 1. januar 1981 havde 30 medlemmer.

Blandt oplysningsudvalgets medlemmer udpeger styrelsen en koordineringsgruppe på højst seks personer. Denne gruppe, der mødes efter behov, behandler de indkomne ansøgninger til oplysningsbevillingen og foretager indstillinger til styrelsen.

Oplysningsudvalget drøfter på sine halvårlige møder bevillingens anvendelse og forskellige sider af oplysningsarbejdet. Udvalgets udtalelser herom tilgår styrelsen.

Grundsynspunkter

Befolkningens forståelse

Oplysningsbevillingen anvendes til at støtte oplysningsarbejde, der kan skabe, fastholde og uddybe befolkningens forståelse for Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

En sådan forståelse søges opnået ved at udbrede kendskabet til udviklingslandenes problemer og til de bestræbelser, der udfoldes for at løse dem, både af udviklingslandene selv og af deres samarbejdspartnere, heriblandt Danmark og de internationale organisationer, der modtager danske bidrag.

Den gensidige afhængighed

I skildringen af disse forhold bør så vidt muligt indgå en belysning af udviklings- og industrilandenes gensidige afhængighed og af de konsekvenser, en ny international økonomisk ordning vil kunne få for vort eget samfund og den enkelte borgers hverdag.

I den forbindelse vil oplysning om bistandssamarbejdets gensidige nyttevirkninger også kunne være af værdi.

For at oplysninger om udviklingsproblematikken kan fremstå i et meningsfyldt perspektiv, vil det være hensigtsmæssigt at sætte dem i relation til modtagernes egne arbejds- og interesseområder.

Integration af oplysningsarbejdet

Det langsigtede mål er at sikre oplysning om udviklingsproblematikken en vedvarende og selvfølgelig plads i den øvrige oplysnings- og

undervisningsvirksomhed, der udføres af organisationer, institutioner, skoler og massemedier.

Prioritering af midlerne

Spredningseffekt

Der ydes fortrinsvis tilskud til oplysningsvirksomhed, der retter sig mod personer med evne og adgang til at sprede information og synspunkter til større kredse inden for deres daglige virkefelt, deres organisation og/eller gennem massemedier.

Der tænkes i denne sammenhæng på f.eks. ledende personer i foreningslivet, tillidsrepræsentanter, erhvervsledere, undervisere, journalister og lærebogsforfattere samt hjemvendt bistandspersonale, der har særlige forudsætninger for at oplyse om udviklingslandenes problemer og bistandssamarbejdet.

Ansøgernes eget bidrag

Det forudsættes, at ansøgere, der har mulighed for det, selv yder et væsentligt bidrag til gennemførelsen af de ansøgte projekter, økonomisk, arbejdsmæssigt eller ved projektindtægter.

Nye målgrupper

Ved fordelingen af bevillingen bør der lægges vægt på at støtte initiativer, der gør det muligt at få nye kredse af befolkningen i tale.

Konsulentordninger

Så vidt bevillingsrammen tillader det, bør der kunne ydes tilskud til konsulentordninger inden for organisationer, der ønsker at oplyse sine medlemmer om udviklingsproblemer og som tilkendegiver vilje til at overtage en stigende del af omkostningerne ved en sådan oplysningsvirksomhed efter en vis indkøringsperiode.

Målrettet og almen oplysning

Selv om der gives forrang til oplysningsvirksomhed, der henvender sig til bestemte organisationer og grupper, vil også initiativer, der tager sigte på offentligheden, kunne støttes, navnlig hvis de kan inspirere til lignende aktiviteter.

Opgavefordeling

Danida

For Danidas informationsafdeling er det en hovedopgave at oplyse om Danmarks deltagelse i internationalt udviklingssamarbejde og baggrunden herfor. Dette kan navnlig ske gennem massemedierne, undervisningssektoren, egne publikationer, kurser, foredrag og konsulentvirksomhed. Danida kan desuden deltage i samarbejdsprojekter med andre styrelser, organisationer m.fl., der ønsker at informere om udviklingsproblemer.

Private organisationer m.fl.

Foreninger, faglige sammenslutninger, oplysningsforbund, grupper og privatpersoner har muligheder for at udføre en holdningspræget, engagerende oplysningsvirksomhed om bistandssamarbejdet, om udviklingslandenes sociale, økonomiske, politiske og kulturelle forhold og om relationerne mellem udviklingslandene og de industrialiserede lande.

Gennem en sådan mangesidig oplysningsvirksomhed vil problemerne kunne få en nuanceret belysning til fordel for den offentlige debat.

Samarbejde mellem bevillingens brugere

Oplysningsbevillingens begrænsede midler gør det påkrævet at undersøge og udnytte alle muligheder for samarbejde blandt bevillingens brugere, ikke mindst hvad angår produktion af materialer. Ansvaret herfor påhviler både ansøgerne selv og bevillingens administratorer.

Udvikling af nye ideer i oplysningsarbejdet

Med henblik på at udvikle og indpasse nye ideer i oplysningsvirksomheden kan styrelsen, oplysningsudvalget og koordineringsgruppen nedsætte arbejdsgrupper til at behandle forskellige dele af oplysningsarbejdet. Betænkninger fra sådanne arbejdsgrupper vil efter styrelsens bestemmelse kunne blive retningsgivende for bevillingspraksis.

Oplysningsbevillingen fordelt på hovedbrugere i perioden 1971/72–1981.

1.000 kr.	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978	1979	1980	1981
Private organisationer m.v.	1.539	873	936	1.935	2.604	2.619	2.773	2.756	3.213	3.896	4.219
heraf:											
Mellemfolkeligt Samvirke	953	741	672	648	837	894	799	1.126	1.054	1.335	1.432
Arbejderbevægelsens U-landsudvalg			277	350	308	328	322	287	326	375	407
Dansk Ungdoms Fællesråd	11		15	119	279	266	274	89	187	217	277
FN-forbundet	34	18	29	62	275	314	369	280	377	478	451
Kvindernes U-landsudvalg						160	260	121	186	465	463
Kirkernes U-landsoplysning			41	42	233	144	147	125	120	187	245
Danida	619	670	1.086	897	1.230	1.469	1.376	1.248	1.896	1.483	1.853
heraf:											
Rejsestipendier	154	152	186	247	122	202	163	221	253	301	387
U-landsfilm	342	148	45	20	144	402	438	328	350	236	350
»Udvikling«				374	400	356	328	194	289	375	456

Forretningsorden

for Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde

I medfør af § 17 i lov nr. 297 af 10. juni 1971 om internationalt udviklingssamarbejde fastsættes herved følgende:

§ 1

Styrelsen har ifølge loven om internationalt udviklingssamarbejde til opgave at være rådgivende for udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, der i medfør af loven er pålagt ham.

§ 2

Udenrigsministeren udpeger en personlig stedfortræder for hvert medlem af Styrelsen, dog ikke for formanden.

Stedfortræderne får tilsendt dagsordener for og referater af Styrelsens møder.

I forfaldstilfælde drager Styrelsens medlemmer selv omsorg for, at stedfortræderen giver møde.

§ 3

Udenrigsministeren kan opfordre ministerier og statsinstitutioner, under hvis sagsområder der henhører sager, som i væsentligt omfang har tilknytning til Styrelsens virksomhedsområde, til at udpege tilforordnede til Styrelsen.

De tilforordnede indkaldes til uden stemmeret at deltage i de styrelsesmøder, hvor deres tilstedeværelse under hensyn til sagernes karakter skønnes ønskelig.

§ 4

Danida's chef og souschef deltager i Styrelsens møder. Andre medarbejdere i Danida deltager efter nærmere bestemmelse. En af disse udpeges som protokolfører.

§ 5

Udenrigsministeren kan opfordre private institutioner, foreninger eller andre til at udpege en observatør, som får tilsendt dagsordener for og referater af Styrelsens møder og har adgang til uden stemmeret at deltage i disse.

§ 6

Særligt sagkyndige kan efter formandens bestemmelse i hvert enkelt tilfælde tilkaldes og deltage i drøftelserne af konkrete sager.

§ 7

Der påhviler Styrelsens medlemmer og andre deltagere i styrelsesmøderne tavshedspligt over for alle uvedkommende med hensyn til de forhold, som de i denne egenskab bliver bekendt med.

§ 8

Styrelsen samles til møder efter formandens bestemmelse, så ofte de foreliggende sager gør det nødvendigt.

Møderne ledes af formanden eller i hans fravær af næstformanden.

§ 9

Styrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne, herunder formanden eller næstformanden, er til stede eller repræsenteret ved stedfortræder.

§ 10

Beslutninger i Styrelsen træffes ved almindelig stemmeflerhed af de tilstedeværende medlemmer (stedfortrædere).

I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.

Den 12. januar 1972.

Forkortelser for internationale organisationer m.v.

ACP-landene — *African, Caribbean and Pacific countries*
De 61 udviklingslande i Afrika, Karibien og Stillehavet, som er deltagere i Lomékonventionen med EF-landene. Konventionen omfatter samhandel, udviklingsbistand og industrielt samarbejde.

AfDB — *African Development Bank*
Den afrikanske udviklingsbank har som medlemmer de fleste selvstændige afrikanske stater.

AfDF — *African Development Fund*
Den afrikanske udviklingsfond, der er oprettet i tilslutning til AfDB, modtager bidrag fra en række industrilande.

AsDB — *Asian Development Bank*
Den asiatiske udviklingsbank har både asiatiske lande og en række industrilande som medlemmer.

AsDF — *Asian Development Fund*
Den asiatiske udviklingsfond, der er oprettet i tilknytning til AsDB.

CGIAR — *Consultative Group on International Agricultural Research*
Den rådgivende gruppe for international landbrugsforskning, der finansierer forskningsaktiviteter på en række internationale forskningscentre.

CIEC — *Conference on International Economic Co-operation*
Konferencen om internationalt økonomisk samarbejde, ofte kaldet Nord/Syd-dialogen eller Paris-konferencen, blev indledt i december 1975 og afsluttedes i juni 1977. I konferencen deltog 8 industrilande og 19 udviklingslande. EF-landene optrådte som én delegation.

CUF — *Center for Udviklingsforskning*

DAC — *Development Assistance Committee*
OECD's komité for udviklingsbistand er et forum, hvor medlemslandene kan udveksle erfaringer vedrørende bistand til udviklingslandene.

EDF — *European Development Fund*
Den europæiske udviklingsfond, der er etableret under De europæiske Fællesskaber med det formål at yde udviklingsbistand til ACP-landene samt til medlemslandenes oversøiske provinser.

EF *De europæiske Fællesskaber*
En fælles betegnelse for EKSF, Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, EURATOM, Det europæiske Atomenergifællesskab og EØF, Det europæiske økonomiske Fællesskab.

EIB *European Investment Bank*
Den europæiske investeringsbank, der er oprettet af EF-landene, har til formål at yde lån og garantier til økonomisk udbygning af mindre udviklede områder inden for Fællesmarkedet og ACP-landene.

ERE *Europæiske regningsenhed*
En valutaenhed, der er sammensat af EF-landenes valutaer.

FAC *Food Aid Convention*
Den internationale fødevarehjælpskonvention som omhandler fødevarebistand til udviklingslandene.

FAO *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
FN's organisation for fødevarer og landbrug, der arbejder for at fremme landbrugsproduktionen og forbedre levestandarden i landdistrikterne i udviklingslandene.

FFI (ICFTU) *Frie faglige Internationale (International Confederation for Free Trade Unions)*
International sammenslutning af fagforbund.

FN *De forenede Nationer*

FSO *Fund for Special Operations*
Den interamerikanske udviklingsbanks fond for særlig virksomhed, som yder lån på favorable vilkår til de regionale udviklingslande, som er medlemmer af banken.

GATT *General Agreement on Trade and Tariffs*
Den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel, der har til formål at fremme den frie vareudveksling.

GSP *General System of Preferences*
Det generelle toldpræferencesystem under GATT.

HABITAT *UN Centre for Human Settlements*

IBRD *International Bank for Reconstruction and Development*
Den internationale bank for genopbygning og økonomisk udvikling (Verdensbanken), der yder lån og faglig bistand til medlemslande, hovedsagelig udviklingslandene.

ICRC *The International Committee of the Red Cross*
Den internationale Røde Kors Komité.

ICM *Intergovernmental Committee for Migration*
Den interguvernementale komité for migration, der yder bistand til flygtninges integration i andre lande, og desuden gennemfører repatrieringsprogrammer for flygtninge, der ønsker at vende tilbage til deres hjemlande.

IDA *International Development Association*
Den internationale udviklingssammenslutning, der er oprettet i tilknytning til IBRD, yder økonomisk støtte til især de fattigere udviklingslande i form af lån på særligt lempelige vilkår.

IDAF *International Defence and Aid Fund for Southern Africa*
Den internationale fond for juridisk og anden bistand i det sydlige Afrika.

IDB *Inter-American Development Bank*
Den interamerikanske udviklingsbank har til formål at fremme den økonomiske udvikling i de latinamerikanske lande.

IEFR *The International Emergency Food Reserve*
Den internationale fødevarehjælpsreserve, der yder bistand i katastrofesituationer.

IFAD *International Fund for Agricultural Development*
Den internationale Fond for Landbrugsudvikling har til formål at finansiere investeringer i landbruget i udviklingslandene.

IFC *International Finance Corporation*
Den internationale finansieringsinstitution, der er oprettet i tilknytning til Verdensbanken, har til opgave at stimulere erhvervslivet i medlemslandene, især udviklingslandene.

IFU *Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene*
Har til formål gennem aktietegning, långivning og andre igangsættelsesforanstaltninger at medvirke i danske investeringer i udviklingslandene.

ILO *International Labour Organization*
Den internationale arbejdsorganisation, der er en organisation på tresidet basis (regeringer, arbejdsgivere og arbejdstagere), behandler arbejdsproblemer og andre sociale spørgsmål især med tilknytning til udviklingsproblematikken.

IMF *International Monetary Fund*
Den internationale valutafond, der har til opgave at fremme internationalt monetært samarbejde, at fremme stabiliteten i valutakurserne, samt ved ydelse af kreditter af fondens midler at give medlemslandene mulighed for at korrigere uligevægt på deres betalingsbalance.

IPPF *International Planned Parenthood Federation*
Den internationale sammenslutning af foreninger for familieplanlægning.

KULU *Kvindernes U-landsudvalg*

LLDC *Least Developed Countries*
De lande, der af FN er klassificerede som mindst udviklede.

LO *Landsorganisationen i Danmark*

LWF *The Lutheran World Federation*
Det lutherske Verdensforbund.

MFA *Multi-Fiber Arrangement*
Arrangementet er indgået under GATT med den målsætning at liberalisere verdenshandelen med tekstilvarer.

MS *Mellemfolkeligt Samvirke*

MTN *Multilateral Trade Negotiations*
Den seneste af GATT gennemførte multilaterale forhandlingsrunde, der har ført til lettelser for frihandel (også kaldet »Tokyo-runden«).

ODA *Official Development Assistance*
Betegnelse for statslig udviklingsbistand, der skal indeholde et gaveelement på mindst 25 %.

OECD *Organization for Economic Co-operation and Development*
Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling, der har til formål at danne ramme om et samarbejde om at fremme en hurtig og sund økonomisk udvikling såvel i medlemslandene som i de lande uden for medlemskredsen, der er under økonomisk udvikling (se desuden under DAC). Medlemmer er de ikke-socialistiske lande i Europa samt USA, Canada, Japan, Australien og New Zealand.

OPEC *Organization of Petroleum Exporting Countries*
Organisationen af olieeksporterende lande, der har til formål at koordinere varetagelsen af medlemsstaternes interesser vedrørende olieeksporten.

SADCC *Southern African Development Coordination Conference*
Samarbejdsorgan for Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia og Zimbabwe især om transport- og kommunikationsprojekter i det sydlige Afrika.

SDR *Special Drawing Right*
En valutaenhed, hvori indgår bestemte andele af de vigtigste IMF-landes valuta.

SFC *Statens Filmcentral*

UNCSTD *United Nations Conference on Science and Technology for Development*
FN's konference om videnskab og teknologi til udviklingsformål, som afholdtes i Wien i august 1979.

UNCTAD *United Nations Conference on Trade and Development*
FN's konference om handel og udvikling, der har til formål at fremme navnlig udviklingslandenes handel og udvikling; den første konference afholdtes i 1964.

UNDP *United Nations Development Programme*
FN's udviklingsprogram, der har til formål at yde faglig bistand til udviklingslandene gennem FN's øvrige organer samt særorganisationerne.

UNEP *United Nations Environment Programme*
FN's miljøprogram, der har til formål at arbejde med de globale miljøproblemer.

UNESCO *United Nations Euducational, Scientific and Cultural Organization*
FN's organisation for uddannelse, videnskab og kultur, der virker for at fremme internationalt samarbejde inden for uddannelse, videnskab og kultur.

UNFPA *United Nations Fund for Population Activities*
FN's fond for befolkningsaktiviteter, der bistår udviklingslandene med at vurdere befolkningsudviklingen og organisere familieplanlægningsprogrammer via særorganisationerne.

UNHCR *United Nations High Commissioner for Refugees*
FN's højkommissær for flygtninge.

UNICEF *United Nations Children's Fund*
FN's børnefond, der hovedsagelig yder bistand til forbedring af børns almindelige sundhedstilstand, især i udviklingslandene.

UNIDO *United Nations Industrial Development Organization*
FN's industriudviklingsorganisation, der har til formål at fremme udviklingslandenes industrialisering.

UNRWA *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*
FN's hjælpeorganisation for Palæstina-flygtninge.

UNSF *United Nations Special Fund*
FN's særlige fond til fordel for de hårdest ramte udviklingslande.

UNV *United Nations Volunteers*
FN's program for udsendelse af FN-frivillige.

WCC *World Council of Churches*
Kirkernes Verdensråd.

WFP *World Food Program*
Verdensfødevareprogrammet, som er oprettet af FN og FAO, yder økonomisk bistand i form af fødevareleverancer.

WHO *World Health Organization*
Verdenssundhedsorganisationen, der især yder bistand til sundhedsprogrammer i udviklingslandene.

WUS *World University Service*
Den internationale studenterhjælpsorganisation.

Lov om internationalt udviklingssamarbejde

Lov nr. 297 af 10. juni 1971 som ændret ved Lov nr. 546 af 19. december 1972, Lov nr. 246 af 7. maj 1973, Lov nr. 168 af 29. marts 1974, Lov nr. 145 af 31. marts 1976, Lov nr. 566 af 16. november 1977, Lov nr. 629 af 13. december 1978 og Lov nr. 122 af 31. marts 1982

Målsætning

§ 1. Målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene skal være gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Generelle bestemmelser

§ 2. Udenrigsministeren fremlægger én gang om året for folketinget plan til udgiftsramme for bistandssamarbejdet for den femårs periode, som begynder den følgende 1. januar. Sådanne planer skal omfatte såvel bevillingerne til det direkte samarbejde med udviklingslandene som bevillingerne til det indirekte samarbejde gennem internationale og private organisationer.

§ 3. Det påhviler udenrigsministeren at samordne Danmarks deltagelse i internationale forhandlinger, der vedrører bistand til udviklingslandene, og at samordne den statslige danske bistandsindsats, såvel den, der finder sted i et direkte samarbejde med udviklingslandene, som den, der ydes gennem internationale organisationer.

Faglig bistand

§ 4. Udenrigsministeren kan iværksætte fagligt samarbejde med udviklingslandene og herunder iværksætte eller støtte samarbejdsprojekter eller andre foranstaltninger med udviklingssigte, rekruttere, uddanne og udsende bistandspersonel, herunder frivillige, og yde uddannelsesstipendier.

Stk. 2. Et sådant samarbejde kan iværksættes enten direkte med regeringerne i udviklingslandene eller med disses godkendelse gennem internationale eller private organisationer.

Finansiel bistand

§ 5. Udenrigsministeren kan yde finansiel bistand, herunder i følgende former:

1) lån til udviklingslande eller internationale organisationer til gennemførelse af udviklingsfremmende foranstaltninger i udviklingslandene,
2) støtte til finansinstitutter, der har til formål at fremme den økonomiske udvikling i udviklingslandene ved erhvervelse af andele, ved ydelse af garantier eller fondsbidrag eller på anden lignende måde,
3) tilskud til forundersøgelser vedrørende investeringer med henblik på eventuel senere lånefinansiering (jfr. § 5, 1),
4) vareleverancer til udviklingslande, der anmoder om sådanne til støtte for deres økonomiske og sociale udvikling, og
5) tilskud til uddannelses-, sundheds-, forsknings-, sociale og kulturelle institutioner i udviklingslandene.

§ 6. På samhandelsområdet kan udenrigsministeren yde finansiel bistand til foranstaltninger, som har til formål at fremme erhvervsspredningen i udviklingslandene og øge eksportindtægterne for disse eller afbøde virkningerne af svigtende eksportindtægter.

Private kapitaloverførsler

§ 7. Efter indstilling fra udenrigsministeren kan industriministeren inden for en samlet beløbsramme på 30.000 mill. kr. udstede garantier mod tab på private kreditter ydet af erhvervsvirksomheder eller institutioner, der er

hjemmehørende i Danmark, til importører og institutioner i udviklingslande som led i disses økonomiske udvikling samt stille kaution for lån i forbindelse hermed. Garanti til et pengeinstitut kan omfatte beløb, der stilles til rådighed af udenlandske deltagere i et konsortium, hvori pengeinstituttet deltager. For ydede garantier og kautioner betales en risikopræmie.

Stk. 2. Inden for den i stk. 1 nævnte beløbsramme kan der af udenrigsministeren efter aftale med industriministeren træffes aftale med udviklingslande om afsætning af særskilte beløbsrammer, inden for hvilke de i stk. 1 nævnte garantier kan ydes.

§ 8. Udenrigsministeren kan inden for en beløbsramme på 500 mill. kr. give garanti til virksomheder, der er hjemmehørende i Danmark, mod tab i forbindelse med direkte nyinvesteringer i udviklingslandene og hermed ligestillede lån.

Stk. 2. Garanti kan kun gives mod tab, der skyldes politiske forhold, såsom nationalisering og dermed ligestillede offentlige foranstaltninger, hindringer for overførsel af betalinger, krigshandlinger eller lignende i det land, i hvilket investeringen er foretaget.

Stk. 3. For ydede garantier betales en risikopræmie, der indgår i en garantifond, som anvendes til imødegåelse af tab.

§ 9. Med det formål at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene oprettes en fond til fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Fonden er en selvejende institution benævnt »Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene«.

Stk. 2. Der kan af statskassen ydes tilskud til fondens virksomhed.

Stk. 3. Fonden kan yde støtte til danske investeringer i udviklingslandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål.

Stk. 4. Fonden ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer for 3 år ad gangen udnævnes af udenrigsministeren, der tillige udpeger formand og næstformand blandt medlemmerne. Fondens daglige forretninger forestås af en direktør, der ligeledes udnævnes af udenrigsministeren. Udgifterne ved fondens administration udredes af fondens midler.

Stk. 5. De nærmere retningslinier for fondens virksomhed fastlægges i en vedtægt, der godkendes af udenrigsministeren.

Oplysning

§ 10. Med henblik på at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes problemer og for betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde kan udenrigsministeren iværksætte eller yde statstilskud til virksomhed med dette formål.

Kulturelt samarbejde

§ 11. Kulturelt samarbejde med udviklingslandene, der ikke er led i bistandssamarbejdet, varetages af ministeriet for kulturelle anliggender og undervisningsministeriet i forening med udenrigsministeriet inden for rammerne af indgåede kulturaftaler eller på andet tilsvarende grundlag.

Stk. 2. Der nedsættes et samarbejdsudvalg til at samordne bistandsarbejdet og det kulturelle samarbejde med udviklingslandene. Udvalgets medlemmer udpeges af ministeriet for kulturelle anliggender, undervisningsministeriet og udenrigsministeriet.

Forskning

§ 12. Udenrigsministeren kan efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning yde tilskud til forskning vedrørende udviklingslandene.

Stk. 2. Forskningsrådet for udviklingsforskning udnævnes af udenrigsministeren for 3 år ad gangen. Ministeren udpeger efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning dets formand og næstformand blandt rådets medlemmer.

Stk. 3. Centret for udviklingsforskning er en selvstændig institution under udenrigsministeren. Centrets opgave er gennem et samarbejde med andre forskningsinstitutioner at stimulere interessen for udviklingsforskningen, indsamle dokumentationsmateriale, følge den løbende udviklingsforskning i og uden for Danmark samt medvirke ved gennemførelsen af forskningsprojekter under forskningsrådet for udviklingsforskning.

Stk. 4. Centret ledes af en direktør, der udnævnes af udenrigsministeren efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning.

§ 13. Udgået.

Organisation

§ 14. Udenrigsministeren udnævner medlemmerne til en »Styrelse for internationalt Udviklingssamarbejde«.

Stk. 2. Styrelsens medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

Stk. 3. Styrelsen omfatter indtil 9 medlemmer.

Stk. 4. Ministeren udpeger blandt medlemmerne en formand og en næstformand.

§ 15. Styrelsen skal være rådgivende for udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, der i medfør af denne lov er pålagt ministeren.

Stk. 2. Styrelsen skal årligt aflægge beretning om sin virksomhed.

§ 16. Udenrigsministeren udnævner medlemmer til et »Råd for internationalt Udviklingssamarbejde«, hvis opgave det er at følge styrelsens virksomhed, modtage beretning fra styrelsen og fremkomme med råd og henstillinger.

Stk. 2. Rådets medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

Stk. 3. Rådet omfatter indtil 75 medlemmer.

Stk. 4. Som medlemmer af rådet kan udnævnes dels personer udpeget af myndigheder, institutioner og organisationer, der er særligt interesserede i spørgsmål om bistand til udviklingslandene, dels personer, der har særlig sagkundskab eller erfaring med hensyn til de under rådet henhørende opgaver.

Stk. 5. Ministeren udpeger blandt medlemmerne rådets formand. Rådet vælger blandt sine medlemmer desuden 2 næstformænd.

§ 17. Udenrigsministeren fastsætter styrelsens og rådets forretningsorden.

§ 18. Udenrigsministeren bistås ved udførelsen af de opgaver, der ved denne lov er pålagt ham, af en afdeling i udenrigsministeriet.

Stk. 2. Den i stk. 1 nævnte afdeling i udenrigsministeriet varetager tillige sekretariatsforretningerne i forbindelse med styrelsens og rådets virksomhed.

§ 19. Udgået.

§ 20. Loven træder i kraft den 1. oktober 1971. Bestemmelsen i § 16 træder dog i kraft den 1. januar 1972.

Stk. 2. Lov nr. 94 af 19. marts 1962 om teknisk samarbejde med udviklingslandene samt lov nr. 219 af 27. maj 1970 om udsendelse af frivillige til udviklingslandene ophæves.