Folder Title: Aldewereld, S. - Articles and Speeches (1948 - 1971) - Volume 01

Folder ID: 1651227

Fonds: Records of Office of External Affairs (WB IBRD/IDA EXT)

Aldewereld, S. - Articles and speeches (1948-1966)

Speech Series #37

HOLD FOR RELEASE HOLD FOR RELEASE HOLD FOR RELEASE

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

NOT TO BE RELEASED UNTIL DELIVERY TIME, APPROXIMATELY 1:00 P.M., E.S.T.,
FRIDAY, MAY 14, 1948

FOR THE PRESS

Press Release No. 95

Address by S. Aldewereld, Assistant to the Treasurer, International Bank for Reconstruction and Development, before the World Affairs Conference, University of Minnesota, Minneapolis, Friday, May 14, 1948.

It is a real pleasure for me to talk to this gathering about some of the vital problems which face the world today. As far as the economic health of the world is concerned, it would not be a very great exaggeration to say that the fundamental problem is the problem of production -- of getting the wheels of industry and the whole cycle of agricultural production going on an intelligent world-wide basis. Of course production alone -- production for production's sake --is not enough. If we are to attain a healthy world economy, we must also see that the potentially beneficial results of production are translated into economic reality -- and this must come from adequate levels of trade, as well as sound economic and financial practices generally.

Now one effective way of helping to achieve this goal is the great operation known briefly as the European Recovery Program. Mr. Ellsworth will talk to you, I understand, about that. Another organization which can help get the wheels of production going is the organization which I represent -- the International Bank -- the full name, of course, is the International Bank for Reconstruction and Development. And its name is a pretty concise description of its functions. Since these two organizations -- the Economic Cooperation Administration, which administers the American side of the ERP, and the International Bank -- since they deal with parts of the same problem -- with reconstruction in Europe -- it is, I believe, entirely fitting that they be discussed together.

What is this International Bank? Actually, it is not as complicated as its title sounds. It is an international cooperative institution -- comprised today of forty-six member nations -- and designed to help finance sound projects of reconstruction and development. It was conceived, as you know, at Bretton Woods; it came into existence in December 1945, when the necessary ratifications were received from governments. It began actual operations in June 1946 -- less than two years ago.

The Bank's member countries own the Bank; in other words they are the stockholders. Each member has a minimum of 250 votes and an additional vote for each share of capital stock held. The United States has 32,000 votes, approximately 34 per cent of the votes.

All the powers of the Bank are vested in a Board of Governors which normally meets once a year. This Board consists of a representative appointed by each member country. In most cases this representative is the member's Minister of Finance. Secretary of the Treasury Snyder is the American Governor. The Board of Governors has delegated most of its powers to the Executive Directors, now fourteen in number, who normally meet once a week. Each of the five largest stockholders has appointed an Executive Director. The five largest stockholders are the United States, the United Kingdom, China, India and France. The other nine Executive Directors are elected by the Governors of the remaining members. Each appointed Executive Director has the same number of votes as the country that appointed him and each elected Executive Director casts the number of votes of the countries that elected him.

The President of the Bank, who is Ex Officio Chairman of the Executive Directors, is responsible for the conduct of the business of the Bank and has under him a staff which carries out the general operations of the Bank. The staff now consists of about 400 persons representing twenty-three different nationalities.

I should like to point out that unlike many international organizations, the Bank, as set up, can carry out its functions without referring back to its members for approval on every action. There is no necessity to obtain the approval of the various parliaments of all the members in order to make the action of the Bank effective. I might also point out that no member has a veto power. In other words, the Bank can do more than make recommendations. In its own field, it can act -- swiftly.

The relationship of the Bank to the United Nations was defined by an agreement, which was approved by the Bank's Board of Governors and the General Assembly of the United Nations and came into effect in November 1947. Because the Bank and the International Monetary Fund, about which I will tell you something later, differ in their structure and function from the other specialized agencies, the agreements between the Bank and the Fund and the United Nations follow a somewhat different pattern from those entered into by the United Nations with other specialized agencies. The agreement with the Bank, while emphasizing its cooperative role in relation to the United Nations, defines the Bank's status as an independent international organization. The United Nations recognizes that action to be taken by the Bank on any loan is a matter to be determined by the independent exercise of the Bank's own judgment.

Membership in the Bank is not held by all the members of the United Nations nor is membership in the United Nations a prerequisite to membership in the Bank. One example of this difference in membership is afforded by the Soviet Union, which was represented at Bretton Woods but did not sign the Articles of Agreement within the time specified and has not since applied for membership. Italy has become a member of the Bank while remaining outside the United Nations. An application of Austria for membership in the Bank has been approved by the Board of Governors and Austria has been given until August 31st of this year to sign the Articles of Agreement.

I grouped the Bank with the Fund in speaking of the relationship to the United Nations, but the two are separate organizations. The Bank is designed to promote the international flow of capital, supplementing it where necessary, to the extent of its resources, with the objectives of rebuilding economies disrupted by the war and developing under-developed countries. The purpose of the Fund, on the other hand, is to stabilize international exchange, to hasten the removal of artificial barriers to international payments and to provide short-term foreign exchange assistance to members, if requested, to overcome a temporary disequilibrium in their balance of payments. Only countries which are members of the Fund may become members of the Bank.

To put it briefly, the purposes of the Bank are these: It is a joint effort, on a world-wide scale, to guide international investment into economically sound channels. It seeks to facilitate the international flow of capital for purposes of increasing production, both in war-devastated countries and in lesser developed areas of the world. It aims to aid its member countries in attaining and maintaining balanced national economies wherein exports of goods and services can eventually pay for an adequate volume of imports, and thus to contribute to a healthy expansion of international trade.

Before we examine the relationship between the Bank and the European Recovery Program, let us look for a moment at the circumstances which gave rise to the ERP. The fact is that economic disruption wrought by the last war has been greater than could be foreseen when the Bank was conceived at Bretton Woods. It became apparent, therefore, that a far more extensive program of assistance was necessary than could be undertaken by the Bank which is not a relief agency and can make loans only for productive purposes and then only under appropriate circumstances which I shall attempt to outline in a few minutes.

The European Recovery Program was instituted to fill needs which the Bank cannot and was never intended to satisfy. It is clear, therefore, that the European Recovery Program will not conflict with the operations of the International Bank. On the contrary, the two are complementary. The European Recovery Program will be able to supply some of Europe's critical needs such as food, fuel and raw materials, and the Bank within the limits of its resources can continue to make productive loans for other purposes. Probably the role of the Bank in connection with the European Recovery Program lies primarily in the extending of loans in the capital equipment field. We are now setting up a working relationship with the ECA.

You will appreciate that as the critical needs arising from the war are filled by the European Recovery Program the productive potentialities of Europe as a whole will be increased, and the productivity of loans which the Bank makes to the European area will thereby be augmented. That part of the assistance furnished Europe under the European Recovery Program on a grant rather than a loan basis would serve as an additional equity base for such loans as the Bank may make. In this way the European Recovery Program should strengthen the ability of the Bank not only to lend money to the European area but also should further the ability of the Bank to increase its lending potentialities by selling additional bonds. In other words, the psychological impact of a Europe strengthened by ERP should facilitate the Bank's task of selling its own securities. Thus the effectiveness of the European Recovery Program will have a definite bearing on the extent to which the lending potentialities of the Bank may be increased in the near future.

The Bank's sources of loanable funds are borrowed money and portions of its capital. The total subscribed capital as of March 31 amounted to the equivalent of $8,263,100,000. However, in accordance with the Bank's charter, only 20 per cent of the subscribed capital has been paid in. Two per cent, in the form of gold or U. S. dollars, is immediately available for lending and the remaining 18 per cent, in the currencies of the various member nations, cannot be used for loans without their consent. The United States has given the Bank permission to use the 18 per cent portion of its paid-in capital for lending purposes, and Belgium has made an equivalent of U. S. $2,000,000 in Belgian francs available for the same purpose. It is hoped, however, that in the future the Bank may have available an increasing amount of currencies other than U. S. dollars for lending. As of March 31 the aggregate paid-in capital in all currencies was the equivalent of $1,647,705,000, of which $731,847,000 was in U. S. dollars.

The Bank began its borrowing operations on July 15, 1947, and two bond issues totaling $250,000,000 were publicly sold on the U. S. market. One issue comprised $100,000,000 in 2¼ per cent ten-year obligations and the other $150,000,000 in 3 per cent twenty-five year obligations maturing in 1972. Since that time the Bank has not borrowed any additional funds and the floating of future bond issues will depend upon the Bank's requirements.

The Bank has been intensively engaged in efforts to create as wide a market for its bonds as possible in the United States since most International Bank bonds must be sold in this country for the time being. Concurrently studies and inquiries are being made regarding the eligibility of the Bank's bonds for investment by banks, insurance companies and similar institutions in various other member countries and as conditions permit the Bank may offer its obligations in the markets of countries other than the United States.

From the above it is apparent that the Bank is dependent upon borrowing operations for the greater share of its loanable funds.

In addition to lending funds directly, either from its capital funds or from those borrowed in the investment markets as I have pointed out, the Bank may guarantee loans made by others or may participate in such loans. Loans it makes, guarantees or participates in may be made to member countries directly or to any of their political sub-divisions or to private business enterprises in the territories of the members. When the member government in whose territory the project is located is not itself the borrower, this member government, its central bank or some comparable agency acceptable to the International Bank must guarantee the loan.

The Articles of Agreement of the Bank provide that before a loan is granted by the Bank it must satisfy itself that the borrower has not been able to obtain a loan elsewhere on reasonable terms, that the terms of the proposed loan, interest, other charges and scheduled repayment, for instance, are fair to the borrower and appropriate to the project, and that there is reasonable prospect that the borrower and the guarantor, if there is one, will be able to meet the obligations contracted under the loan. The founders of the Bank did not contemplate that it should be in a position to provide the type of emergency assistance which has in fact proved necessary and which the European Recovery Program has been designed to provide.

Up to the present time loans have been made to France, the Netherlands, Denmark, Luxembourg and Chile, aggregating $513,000,000. The total amounts disbursed on these loans as of March 31, 1948 amounted to $402,813,713, including the equivalent of approximately $2,000,000 disbursed in Belgian francs. The loan to France made on May 9, 1947 granted $250,000,000 to the Credit National, a semi-public organization created in 1919 for the purpose of assisting in financing the reconstruction and development of the French economy. Specifically the loan financed the purchase of various types of capital equipment, including equipment for the steel industry and ships, and the purchase of vital raw materials, such as oil, coal, cotton, non-ferrous metals and steel. On August 7, 1947 a loan of $195,000,000 was granted to the Kingdom of the Netherlands to be used exclusively for the reconstruction of productive facilities in the Netherlands homeland, the purchase of various equipment items including ships and raw materials necessary to the Netherlands reconstruction plans being financed by the loan. A loan of $40,000,000 was granted to Denmark on August 22, 1947. The loan is designed to hasten Danish economic recovery by making possible the import of essential capital goods and raw materials such as agricultural and textile machinery, machine tools, trucks and steel products.

On August 28, 1947 an agreement was signed granting a loan of $12,000,000 to the Grand-Duchy of Luxembourg. The purpose of this loan is to finance the purchase of equipment for the Luxembourg steel industry and rolling stock for the railroads.

Last March 25, two Chilean loans were made by the Bank totaling $16,000,000. The first is a loan of $13,500,000 for hydro-electric development in Chile. It was made jointly to Corporacion de Fomento de la Produccion, an instrumentality of the Chilean Government created to promote Chilean economic development, and Empresa National de Electricidad, a subsidiary of the Fomento organization. The purpose of the loan is to finance the purchase and importation of equipment and supplies which are required for the development of electrical power and water facilities and resources in Chile. The second Chilean loan, in the amount of $2,500,000, is also to the Fomento organization to finance the purchase of agricultural machinery in order to increase the productivity of Chilean agriculture.

At the present time loan discussions are being conducted by the Bank with several member countries and these discussions are in various stages of progress.

In accordance with its Articles of Agreement, the Bank when making loans not only assures itself that the loan is for a productive purpose but it then carries through to ensure that the proceeds of the loan are used only for the purposes for which it was granted. This practice is a marked deviation from the generally accepted procedure in the past. Prior to the International Bank's lending operations, in many cases, the entire proceeds of international loans were immediately placed at the borrower's disposal once the contract had become effective. The Articles of Agreement of the International Bank provide on the contrary that when a loan is granted the Bank shall open an account in the name of the borrower, and the borrower shall be permitted by the Bank to draw on this account only to meet expenses in connection with the project as they are actually incurred.

This new procedure is quite important and it should be realized that this deviation from tradition is made possible by the fact that the International Bank, being a cooperative international organization of its various member countries, can supervise the use to which the funds loaned are put where, for instance, a private lending institution could not be permitted to do so. As a result of the provisions in the Bank's charter, which I have mentioned above, providing for the supervision of disbursements and the use to which the goods are put the Bank has incorporated in each of the loan agreements covering the loans which have been granted to date provisions which spell out these requirements in more detail.

During negotiations between the borrower and the Bank before a loan agreement is signed, complete understanding is reached as to the materials, supplies and equipment which the borrower needs in order to carry out his reconstruction or development program. Part of the loan agreement is, therefore, a list showing categories and amounts of specific goods which the Bank will finance. Actually the loan agreement amounts to the extension of lines of credit in specific amounts for specific goods.

The Bank disburses a loan either by reimbursing the borrower for expenditures made for the goods on the list, or by giving advances to the borrower in order to enable it to meet its obligations in connection with the purchase of goods -- the specific goods -- on the list. If it is to be reimbursed, the borrower must submit to the Bank together with its application for withdrawal from the loan, evidence of payment for the goods and evidence of shipment of the goods to the borrower's country. In the case of an advance, such evidence is submitted later.

In this connection the disbursement operation of the Bank resembles in many respects the work which commercial banks all over the world perform when they make payment under documentary letters of credit. Therefore, the International Bank has worked out and adopted a procedure whereby it takes advantage of the existing international letter of credit system and utilizes the documentary examination made by the commercial banks. This not only reduces the International Bank's administrative burdens but helps to keep the operation in channels which have traditionally been used for the financing of commercial exports and imports. As the use of the commercial banks' documentary examination is merely a variation of the International Bank's usual procedure, I do not believe that it is necessary to spell out the administrative details at this meeting. From the evidence submitted by the borrower as disbursements are made, the International Bank knows to the last dollar the identity of the particular goods which were purchased out of the proceeds of the loan and to the extent the goods have departed for the borrower's country, the ship on which they were carried and the date of sailing.

After a disbursement has been made, the International Bank supervises the use to which the goods are put in the borrower's country. In this connection we have to return briefly to the time the loan agreement is under negotiation. At that early stage representatives of the International Bank obtain information from the prospective borrower as to the systems of control in force in the borrower's country, such as exchange controls and distribution controls by means of which the borrower establishes that the goods imported are utilized as planned in the reconstruction or development programs. Furthermore, the representatives who have established offices in the borrowing countries satisfy themselves that these controls are sufficient to enable the Bank to

trace the goods which are to be purchased through to their final use in the borrower's reconstruction or development program. If the controls in force are not adequate for the Bank's purposes, additional or supplemental controls may be suggested by the Bank.

Since the International Bank knows for what specific transactions the proceeds of the loan have been spent, it is able to forward to its representatives all of the necessary details of the various transactions which have been financed. These representatives, having established that the goods have actually arrived in the borrower's country, check at the appropriate administrative point in the borrower's control system to determine what disposition has been made of the goods and whether this disposition is in accordance with the purposes for which the loan was granted. This is the basic principle. Obviously the Bank faces differing problems in carrying out this principle depending upon the nature of the goods and modifies its procedure accordingly.

I have described to you at some length the operations of the International Bank and the problems which it encounters in carrying out these operations. Some of these problems, as I said before, are not solely those of the International Bank but will be faced by any organization which enters into the field of international economic and financial relations. It is for this reason that I have gone into some of the Bank's operations in detail.

In concluding I should like to make it very clear that the Bank is more than ready to assist the Economic Cooperation Administration or any similar organization in order that it may gain from the Bank's experience and thereby avoid the errors which we may have fallen into when we met various problems for the first time.

INTERNATIONAL NEWSLETTER

Published by THE NATIONAL MANAGEMENT COUNCIL
501 Fifth Avenue, New York 17, N. Y. · MUrray Hill 2-3090

Aldewerelt's Speech Reprinted in part.

January 26, 1953

COUNCIL'S ANNUAL MEETING

HELD IN

NEW YORK CITY

The Plaza Hotel, New York, was the scene of the National Management Council's Annual Meeting on Wednesday, January 14th. The business meeting was held during the day and the dinner in the evening.

An important order of the business meeting was the election of five directors to serve on the NMC Board for a three year period. Those elected were Harry A. Bullis, Chairman of the Board, General Mills, Inc., Minneapolis, Minnesota; John S. Coleman, President, Burroughs Adding Machine Company, Detroit, Michigan; A.B. Holmstrom, Vice President, Norton Company, Worcester, Massachusetts; L. C. Morrow, Consulting Editor, McGraw-Hill Publishing Company, New York, New York; and W. F. Rockwell, Jr., President, Rockwell Manufacturing Company, Pittsburgh, Pennsylvania.

The chairmen of the standing committees of the Council reported on the activities of their committees. They included the reports of the Executive Committee by A. M. Lederer; Membership Committee by Marcell N. Rand, who reported on the plans made by his committee for an invigorated campaign for membership in the ensuing year; Policy Committee by Fred Rudge, who told of the work done by his committee in forging a re-definition of the purpose of the Council; Nominating Committee by Colonel C. E. Davies; Finance and Budget Committee by Allen Ottman; and Program Committee by Professor Erwin H. Schell, who told of the progress his committee is making in collaborating on the preparation of the papers to be presented at the Xth International Management Congress, to be held in Sao Paulo, Brazil, February 19th to 25th, 1954.

Immediately following the business meeting the Board of Directors of the Council held their first meeting of 1953. At this meeting they elected the officers of the Council for the coming year. These elections included for President, A. M. Lederer,

ANNUAL MEETING (cont'd)

Partner, Morris and Van Wormer; Vice President, Harold F. Smiddy, Vice President, General Electric Company; Vice President, Marcell N. Rand, Vice President, Remington Rand, Inc.; Vice President, Erwin H. Schell, Head of Course in Business and Engineering Administration, School of Industrial Management, Massachusetts Institute of Technology; Vice President for Europe, Myles Standish; Treasurer, Allen H. Ottman, Vice President, American Hard Rubber Company; and Secretary, Fred Rudge, Partner, Fisher, Rudge & Neblett.

The day's activities were brought to a close with a reception and dinner in the Terrace Room. The principal guest of the evening was Erwin D. Canham, Editor of THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR, who spoke on "SHARED EXPERIENCE: THE STRENGTH OF THE FREE WORLD". A complete reprint of his address will be found elsewhere in the Newsletter. Mr. Canham called in by closed circuit broadcast THE MONITOR'S London and Paris News Bureau Chiefs, Carlyle Morgan and Volney D. Hurd. While it was twenty minutes after three o'clock in the morning overseas, both gentlemen gave excellent responses to the questions of the audience in the Terrace Room. It was most interesting to note that both Mr. Morgan and Mr. Hurd agreed that our friends in Europe want "trade instead of aid".

Professor Erwin H. Schell of M.I.T. was presented with the Wallace Clark Award "for distinguished contribution to scientific management in the international field", by John A. Willard, Chairman of the Wallace Clark Award Board.

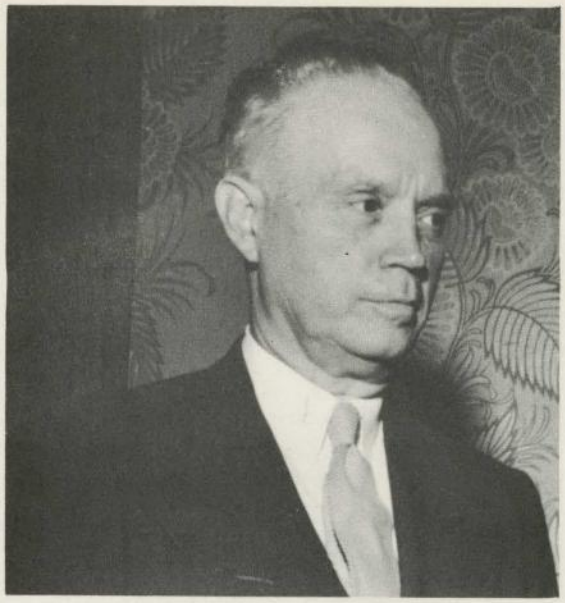
Professor Schell has for many years been actively interested in the international aspects of scientific management. In 1935 he attended the VIth International Management Congress in London as an official delegate of the United States. Since that time he has served as Chairman of the Program Committee for the United States Delegation at the International Management Congresses in Stockholm and Brussels, and continues in this capacity for the forthcoming congress in Sao Paulo. In 1933 Professor Schell instituted the first in a series of annual industrial tours of Europe for Technology students, covering plant visitations and executive conferences in many European countries.

Speaking at the annual dinner about the far-flung, flourishing exchange of ideas on better management between leaders of the free countries of the world, Professor Schell urged expansion of this type of international commerce, including exchange visits of industrialists from the various countries.

"The vehicle for these tidal movements of administrative thought", he said, "has not been primarily the written word. Rather has it been word of mouth. During recent years, under the auspices of the Mutual Security Agency and the National Management Council, large numbers of industrialists from foreign countries have visited our shores, seen with their own eyes the day-to-day application of American managerial principles, and talked at first hand with the top management of our industries.

ANNUAL MEETING (cont'd)

"Simultaneously, our men of management have been visiting manufacturers in other lands, learning of their points of view and procedures, and in turn have met with many European industrialists to compare these principles and practices with those of the United States."



Professor E. H. Schell, M.I.T.
Recipient of
1952 Wallace Clark Award

Discussing opportunities for the future, Professor Schell said, "My hope is that we in the United States may remain not only awake to the great opportunities for strengthening international relationships now laid at our doors, but that we shall foresee and prepare for these future opportunities which less clearly but no less importantly loom before us in order that we may act with greater wisdom and statesmanship in the days to come.

"A vital contribution to the distant future will be the early education of the youth of the free nations in the ways of creative industrial administration. It has been said that we cannot control the present without planning the future. Likewise, we may not safeguard the future without preparing in the present to deal constructively with it.

"A fascinating challenge lies before us in the United States--that of extending to the nations which stand with us for freedom, opportunity for their younger generation of potential managers to come to our country for extended stays and to learn at first hand of the spirit of creativeness, of organized adventure, of scientific pioneering, no less than the method which underlies the profession of modern management in the United States. Our more than two hundred colleges, schools and departments of business administration should have no difficulty in absorbing annually up to five thousand of such young men for year-long sojourns to our country incorporating study in residence and collateral experience in industry. The constructive effect of such a commerce carried on during the next decade with those soon to hold positions of leadership in friendly nations cannot but be profound."

The Council's President, A. M. Lederer, spoke on the NMC activities for the past year. Members of the Council will receive a full report of the activities in the President's Annual Report, to be issued shortly.

SHARED EXPERIENCE: THE STRENGTH OF THE FREE WORLD

By

Erwin D. Canham

All of us gaze out at tonight's world with uneasy hearts and minds. We know full well that the world must avoid the cataclysmic experience of another global war. We are far from sure how to do it. My thesis tonight is that your work--the purpose and goal of your association--is at the very heart of the problem of peace and order. I believe that shared experience is the great strength of the free world.

In large measure our foreign policy in the last few years has been essentially negative. That is not good enough. It has been and remains necessary, of course, to proceed with the rearmament of the west and the integration of the grand alliance against aggressive communism. Of that there is no question. But the rearmament and integration of the west, confronting the armament and integration of the communist states, bears an ominous resemblance to an armaments race. And we know that armaments races, in history, have invariably led to disaster. Nevertheless, we have the inevitable duty to organize enough physical strength to deter communist aggression. That is self-evident. Yet it is merely negative.

What do we do, then, to create sounder and firmer foundations for peace than the temporary barrier of armament? I believe we should focus our thought and attention on our relations with not just the communists, but with all the rest of the human race. It is they who will hold the balance of power in the world. And it is in their thinking, to an inordinate and tragic degree, that the United States is greatly misunderstood tonight. What is the status of the human race tonight?

What is the great crisis--the great cleavage--in the world? Surely it is not between the communists and ourselves, really, but between those who are committed to free self-government and those who are not sure. Our world is divided into three parts. At one extreme are ourselves--a very small minority. At the other end are the communists, an even smaller minority if you count only party members and a microscopic minority if you count only those holding power. In between these two extremes are to be found the overwhelming majority of the human race. Some of these people, like the western Europeans, not only lean toward us, but have a long and rich experience of freedom to which we owe an incalculable debt. Some of them lean toward the communists. Most of them are not yet sure.

These in-between peoples hold the balance of power in the world. They are the people to whom the communists are speaking with an intense missionary zeal, with vivid promises, and with much exemplification. They are the people we have often shocked with our

contradictions and those of them who live outside Europe with our frequent alliances with their late or present colonial rulers.

Our big job is to convince these people that the system of which we are a part--the millenial system with roots back in Judea and in Christ's teaching and in Greece and Rome and western Europe--this system has within it values which can be adapted to their needs and experiences and can bring them, too, into the light. One of the mistakes we have made is to assume that our system, both political and economic, can be exported as is. There is much that is universal in our experience. But what we have demonstrated is based upon our experience and our aptitude and our history and our conditions. What we can do today is a result of many centuries of struggle. Hard lessons were learned all along the way. Our precise formula would not work for any other people. The best we can do is to make available to them our example, so that they can choose and experiment for themselves. But we can cooperate in setting up the channels by which experience can flow from nation to nation.

Very little thought has been given the precise forms, whether political or economic, that can be operated by currently inexperienced peoples. They will not be exactly our forms. We hope they will be forms pointed toward freedom. I do not think anybody is going to sit down and write a Constitution or devise an economic system that will be just what inexperienced peoples need. I believe, however, that the problem can be solved in substantive terms.

An evolutionary free society is dependent on a great many parts. The inexperienced peoples are just emerging from the firm disciplinary hand of colonialism. How can we help them to learn the ways of protecting and enlarging their freedom? Substantively. Let the United Nations--as it has already begun to do--approach this problem through its parts. Let it set up a task force on the problem, say, of organizing and operating a police system that will protect rather than terrorize. Let this task force include experienced police experts, and also persons who know the problems and attitudes of the inexperienced peoples the police force is to serve. Let this task force plan and set up a police system suited to the needs and experience of the inexperienced or needful peoples. In such an approach, there is no impairment of sovereignty, no vestiges of colonialism. It is technical assistance--dignified, mature, sensible.

The same technique could be applied to setting up a method of collecting taxes efficiently and fairly--or the organization of a school system--or a sanitation system--or a power grid--or an irrigation system--or a civil service. These are technical matters--problems requiring skilled study. They are also the operative warp and woof of free society.

SHARED EXPERIENCE (cont'd)

As to economic organization, I believe the need is for us first to awake ourselves to the changes we have wrought in our own economic organization in the last half century. I believe in that period we have turned our economy from a form of laissez-faire semi-plutocracy which was called capitalism into a decentralized managerial system which I would almost call free collectivism. By that I would emphasize the enormous development of private voluntary organization, which has irradiated our system, broken down virtually all barriers, and made shared skills the keynote. I should not take time to elaborate the point, but the fact is that we have learned in this country--in economic and professional life--that it is far more advantageous to share than it is to hoard. There is scarcely any such thing as a trade secret any more. We have set up enormous interlocking channels of communication--set them up without a blueprint, without a plan, but with an impelling driving force--an instinctive force--toward cooperation. What we have achieved is the far preferable alternative to marxist collectivism on the one hand or cartels on the other. It is a voluntary private system of cooperation, and it enters the lives and experience of every businessman, every professional man, every enterpriser, every scholar, every engineer, every scientist.

These channels of private voluntary organization ought to be--and are being--extended across frontiers. They have transformed the American economy and they could transform the economy of the free world.

In short, American experience--like that of our most advanced friends--has at mid-century produced a kind of society that not only has solved all the problems against which Karl Marx inveighed a century ago, but most of the problems that faced us a half-century ago, and many of the problems that existed a quarter-century ago. It is the articulation of a system of cooperative communication which has made much of the difference. And, with respect even to our best friends, the kind of capitalism that now exists in the United States is a far cry from the capitalism of the Ruhr or of Milan or of Osaka or even of Manchester.

We need to know, and the world needs to know, that we have not stood still in the evolution of institutions of freedom. To help make these institutions effective in the solution of today's world problems is the task we face.

Thus, alongside our program of governmental action, I would propose an extension on the world scale of the techniques and methods by which we have advanced the solution of internal problems. I would like to see a privately-organized clearing-house by means of which the experience, the knowledge, the goodwill of our infinitely varied private voluntary organizations inside the United States could begin to flow across frontiers. Already much is being done in this direction. Many organizations have accepted the responsibility of sponsoring and operating exchange-of-persons programs. The pro-

SHARED EXPERIENCE (cont'd)

ductivity teams which visited the United States under the auspices of ECA were a valuable illustration of how these channels can operate. Such plans could be multiplied.

I am well aware of the significant work you and your related organizations are doing. It is an admirable foundation. My total point is that this work of shared experience, of research and of exemplification, should be greatly broadened and extended.

The real power of the United States--the precise, operable expression of the revolutionary doctrine of individual freedom--is nowise more specifically and widely articulated than in our system of private voluntary organization and cooperation. That is why I turn to this fact--it can hardly be called a system--for a means of transmitting our meaning and our commitment to the world.

There is, of course, a vital element of self-interest involved, just as there is within the working of our voluntary organizations inside the nation. But it is not merely self-interest. It is survival, for in accepting and acting upon the fact of interdependence depends the survival of our cherished society.

If, therefore, we take steps to supplement whatever governmental leadership can do, with a wide range of private activity, we will open the channels down which lifegiving ideas flow. The communication will not be all one-way. Indeed, it is imperative that we realize how much we can learn from our fellow men. We have always learned from others: Our whole society is built upon the rich inheritance we have received from other peoples and cultures, as it has kept coming down through the years. We can still learn. We must always share.

There are two great principles on which I believe our national policy should be based: The principle of self-determination, for individuals as well as for nations, and the fact of interdependence. Without a consciousness of the imperative of interdependence, self-determination for nations can become as chauvinistic and balkanized as it did after 1918. Welded to interdependence, it becomes another way of expressing the basic doctrine of freedom; the right of choice, for men and nations.

These two great facts can be brought to life through utilization of the channels of shared experience to which this association is dedicated. In the principle of voluntary association, dedicated to the improvement of the standards of all, lie the new dynamics of the mid-century. This is a form of instinctive cooperation which outstrips the selfishness of laissez-faire and has far more potency than marxist collectivism ever could have. It is our demonstrated answer to cartels on one hand and socialism on the other. It is the new dimension of the free system. Look about you in your personal experience and count the channels of professional or civic communication which are part of your daily life. There are some

SHARED EXPERIENCE (cont'd)

4,000 national trade, professional, and other types of non-profit organizations in the United States. There are 12,000 local trade associations, 4,000 chambers of commerce, 15,000 civic service groups, 100,000 local chapters and clubs of women, 70,000 labor union locals, 10,000 farmers groups--I am out of breath and the list is just beginning. This is the pattern of free collectivism--the framework of shared experience--which has come into being in our time. Let us use it fully beyond national frontiers: Let us make clear to the world that the ideals of our heritage are not static: We are least of all committed to the status-quo--the most reactionary among us is more revolutionary than any supporter of the police state. Let us use our own instinctive drive toward voluntary private organization to help the world into the new day.

* * * * * *

Aldewereld's Speech

WORLD BANK REQUIRES SOUND MANAGEMENT

BEFORE LOANS

"The International Bank for Reconstruction and Development, popularly known as the 'World Bank', is a curiosity among international organizations in that it is a business rather than a political organization. It pays its own way and is not dependent on budgetary appropriations either from the United Nations or from any of its member countries. The Bank is an organization whose business is the economic development of its member countries", according to Simon Aldewereld, Acting Director, Department of Technical Operations, International Bank for Reconstruction and Development.

Mr. Aldewereld spoke at the December 16th luncheon of the National Management Council. He pointed out that the Bank has financed or is financing nearly 300 loans in 28 countries. Some of the loans are large; some small. For example, the Bank recently made a loan in foreign currencies equivalent to $854,000 to Iceland for the construction of a nitrogen fertilizer plant. The Brazilian Traction Light and Power Company received a loan from the Bank for $90 million for electric power development.

"I think the best way to explain to you how the Bank's loans are made and what management problems they present is to give you a theoretical example", said Mr. Aldewereld. "Assuming that the Bank is approached by one of its member countries for a loan, here is what might happen.

"If the Bank knew little or nothing about the country a group of experts from the Bank's staff would visit the country. They would collect information about the country's balance of payments position, its gross national product, its reserves, its banking system, and so on. When the group returned to the Bank's headquarters

WORLD BANK (cont'd)

they would prepare a report in which the information collected would be examined and would enable the Bank to make an estimate of the credit worthiness of the country. In other words, this group would make an estimate as to the total foreign debt that the country could handle. This will give some idea as to the extent the Bank can lend to this country. If, for example, the conclusion is reached that the country in question could handle loans totaling $25 million during the next five years, the next step will be to determine which fields of economic activity have priority in the general development of the country. A priority is established for the development of transportation, power, agriculture, or industry as each relates to the general development of the country. When the Bank has arrived at its conclusion, the government of the country is informed. If the government agrees with the Bank's conclusions it will proceed to work out specific projects in the recommended fields which are suitable for bank financing. The Bank has often been asked to assist in working out project plans and early in its operations the Bank did assist in this work. We now indicate to prospective borrowers the names of specialists that can help prepare plans of projects which may be submitted to the Bank for financing.

"The Bank's job begins with the appraisal of a project. In some cases a preliminary appraisal may show us that the project is not a sound one. By that I mean the project may not be feasible from an engineering standpoint or it may not be economically feasible for the country to undertake. If the project appears to offer possibilities, then we really go to work. A team of experts from the Bank's staff goes to work in Washington. They consider both the engineering and financial aspects of the proposed project, paying special attention to organization and managerial aspects of the project. If it is necessary we send this team to the site of the proposed project to examine these things more closely."

Mr. Aldewereld went on to point out the Bank's requirements on good management principles being used in a project financed and how they supervised this aspect.

"The supervision system consists of two stages. First of all, we control the disbursements of the proceeds of the loan and second, we carry out what we call the supervision of the end-use of the goods purchased with our loans. It is the second of these that I wish to describe in some detail because it is in this stage that we face most of our management problems.

"Generally speaking, the purpose of our end-use supervision is to make sure that the materials or goods financed by a Bank loan for a project are used for the project and not left, for instance, to rust in the jungle. In practice, it has proved to be a means of ascertaining actual or impending difficulties which require changes in plans originally agreed upon at the time the loan was made.

"You will ask what information we want from our borrowers. The answer is that we are interested in essentially the same type of

WORLD BANK (cont'd)

information that management of any well-run organization needs to maintain the efficient operation of its own affairs.

"It is not always as easy and simple as this. Financing development projects in underdeveloped countries is a basic purpose of the Bank. And it is therefore natural that we encounter managerial difficulties during the construction phase of some projects regardless of how careful we may be in requiring the establishment of good management before the loan is made. It often happens, for instance, that a new organization in an underdeveloped country, purely because of inexperience, will not have the information necessary for good internal control. In such cases we will advise the borrower on the improvement of existing controls and any new controls we think would help. Guiding our borrowers is perhaps the most difficult part of our work and it is quite natural that in the beginning they should think of us as outsiders. This was especially true when the Bank first started supervision of its loans. Our first job was to convince them that our interest and concern was that of a partner in a joint enterprise and that we should work together for a common objective, discussing frankly and openly any difficulties that are encountered. I think we have succeeded. The relationship of the Bank to its borrowers is a continuing one.

"It has been very gratifying to observe that several of our borrowers have adopted the system of controls for operations which are not financed by the Bank and that they intend to continue this system after our supervision is finished.

"The Bank is financing nearly 300 projects all over the world--from the north of Finland to the south of Chile and from Iceland to Australia. I have had the privilege of visiting most of the countries where these projects are located and I have seen the results of the management aspects of the Bank's work."

In concluding Mr. Aldewereld said, "The results are beneficial and will last beyond the terms of the loans we have made. We hear a great deal today about Point IV and about the introduction of "know-how" to the underdeveloped parts of the world. The International Bank, in its own modest way, has been preaching that gospel during the last six years. We realize that much remains to be done in this field and that we have only scratched the surface; we also feel that a good beginning has been made."

* * * * * * * *

Speech file

SPEECH BY S. ALDEWERELD
ASSISTANT DIRECTOR
DEPARTMENT OF TECHNICAL OPERATIONS
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION & DEVELOPMENT
BEFORE THE
NATIONAL MANAGEMENT COUNCIL
HOTEL WILLIAM PENN, PITTSBURGH, MARCH 12, 1953

It is indeed a great pleasure for me to talk with a group of management experts who talk the same language that I do and who will understand what I am going to say about the management problems which confront the International Bank in financing nearly 300 projects in 28 countries.

The International Bank for Reconstruction and Development, popularly known as the "World Bank", is a curiosity among international orgnizations in that it is a business rather than a political organization. It pays its own way and is not dependent on budgetary appropriations either from the United Nations or from any of its member countries. The Bank is an organization whose business is the economic development of its member countries.

Let me for a moment refresh your memories about the origin and purposes of the Bank. The Bank was founded as a result of the United Nations Monetary and Financial Conference held at Bretton Woods, New Hampshire in July 1944. The International Monetary Fund, the Bank's sister organization, was also founded as a result of this conference. The Fund, as you may remember, was designed to take care of short-term balance of payments difficulties; the Bank's purposes were to finance reconstruction and development programs in its member countries and to help restore conditions favorable to private international investment. The Bank made reconstruction loans in Europe before the Marshall Plan totaling a half billion dollars. Since early 1948 the Bank's resources have been used primarily for financing in its economically less developed member countries.

The Bank is organized along the following lines: Its highest authority is a Board of Governors. Each member country appoints one Governor to the Bank. Usually this is the finance minister or secretary of treasury of the country.

This Board meets once a year to review the Bank's operation and pass on important policies. The Board of Governors has delegated most of its powers to the Executive Directors of the Bank. There are at present sixteen of these directors -- five appointed by the five nations having the largest capital subscriptions and eleven elected for two-year terms by the Governors of the other member countries. The Executive Directors meet at least once a month at the Bank's headquarters in Washington.

Under the Executive Directors the conduct of the Bank's business is the responsibility of the President of the Bank who is selected by the Executive Directors. The Bank's operating staff consists of 435 persons recruited from twenty-eight nations.

Before describing how the Bank's loans are made and telling you of some management problems related to them, let me say a word about how the Bank obtains the money to carry out its lending operations. There are two main sources -- capital paid in by the Bank's fifty-four member countries and funds obtained by the sale of the Bank's bonds. The capital stock of the Bank, subscribed in the currencies of its member countries, is the equivalent of about $9.4 billion. Two percent of each member country's subscription is paid to the Bank in gold or dollars; 18% is paid in the currency of the respective member country; and 80% is held by the member country, subject to call by the Bank only if it is ever needed to meet the Bank's own obligations.

The 18% paid-in portion of each member's subscription can be used for lending only with the consent of the country whose currency is involved.

The Bank has borrowed money through the sale of its bonds in the U.S., England, Canada and Switzerland. We have outstanding obligations in various currencies equivalent to about $567 million.

The Bank has made 76 loans totaling over $1.5 billion in 28 countries. Some of the loans are large; some are small. In Iceland, for example, the Bank recently made a loan in foreign currencies equivalent to $854,000 for the construction of a nitrogen fertilizer plant. In Brazil the Bank has made a loan of $90 million to the Brazilian Traction Light and Power Company for electric power development.

I think the best way to explain to you how the Bank's loans are made and what management problems they present is to give you a theoretical example. Assuming that the Bank is approached by one of its member countries for a loan, here is what might happen. If the Bank knew little or nothing about the country a group of experts from the Bank's staff would visit the country. They would collect information about the country's balance of payments position, its gross national product, its reserves, its banking system, and so on. When the group returned to the Bank's headquarters they would prepare a report in which the information collected would be examined and would enable the Bank to make an estimate of the creditworthiness of the country. In other words this group would make an estimate as to the total foreign debt that the country could handle. This will give us some idea as to the extent the Bank can lend to this country. If, for example, the conclusion is reached that the country in question could handle loans totaling $25 million during the next five years, the next step will be to determine which fields of economic activity have priority in the general development of the country. A priority is established for the development of transportation, power, agriculture, or industry as each relates to the general development of the country. When the Bank has arrived at its conclusions the government of the country is informed. If the government agrees with the Bank's conclusions it will proceed to work out specific projects in the recommended fields which are suitable for Bank financing. The Bank has often been asked to assist in working out project plans and early in its operations the Bank did assist in

this work. We now indicate to prospective borrowers the names of specialists that can help prepare plans of projects which may be submitted to the Bank for financing.

The Bank's job begins with the appraisal of a project. In some cases a preliminary appraisal may show us that the project is not a sound one. By that I mean the project may not be feasible from an engineering standpoint or it may not be economically feasible for the country to undertake. If the project appears to offer possibilities, then we really go to work. A team of experts from the Bank's staff goes to work in Washington. They consider both the engineering and financial aspects of the proposed project, paying special attention to the organizational and managerial aspects of the project. If it is necessary we send this team to the site of the proposed project to examine these things more closely.

There have been some cases where a project was quite sound from a technical, financial and economic point of view, but where we felt that organizational and managerial aspects of the project were not adequate. Let me give you two examples.

We made a loan of $9 million to the Industrial Development Bank of Turkey for the purpose of extending credits to private industry in Turkey. For months before this loan was made we discussed with the Turks the need for medium-sized loans to private industry in Turkey. The Turks and we agreed there was a definite need for this type of financing. We also agreed that the financing should not come through government organizations. The result was the establishing of the Industrial Development Bank of Turkey to administer credits to private industry in Turkey. After the Development Bank had been established and in operation for several months we made the loan.

In Ethiopia the Bank has made three loans -- one for highway rehabilitation, one for rehabilitation and extension of telecommunications systems and one for a

development bank. The need for each of these loans was obvious to us as soon as they were presented. At the same time we felt that each project required a specific organization with independent management to carry it out. After consultation with Ethiopian officials independent organizations were set up to manage each one. In both Turkey and Ethiopia the Bank has assisted in establishing these organizations and in the recruitment of key personnel for them.

There is another phase of our operations where good management plays a very important part. Contrary to what you might expect, the Bank does not make the proceeds of a loan available when the loan is made. The procedure used by the Bank is based on the Bank's constitution, or Articles of Agreement as we call it. In part these Articles stipulate "that the Bank shall make arrangements to insure that the proceeds of any loan are actually used for the purpose for which the loan is made with due attention to consideration of economy and efficiency." The reason for this requirement is obvious. What the Founding Fathers in Bretton Woods apparently had in mind was to avoid a situation familiar to some international lenders in years gone by when a loan was made for a project, the money spent, and the project not completed.

This requirement in the Bank's Articles forms the basis for what we call the supervision of our loans. This supervision system consists of two stages. First of all, we control the disbursement of the proceeds of the loan and second, we carry out what we call the supervision of the end-use of the goods purchased with our loans. It is the second of these that I wish to describe in some detail because it is in this stage that we face most of our management problems.

Generally speaking, the purpose of our end-use supervision is to make sure that the materials or goods financed by a Bank loan for a project are used for the project and not left, for instance, to rust in the jungle. In practice, it has proved to be a means of ascertaining actual or impending difficulties which require changes in plans originally agreed upon at the time the loan was made.

When the Bank started lending in 1947 it had to organize a supervisions system. Several methods were considered. At one extreme was the possibility of stationing a Bank representative at the site of each project to keep us constantly informed of developments. At the other extreme was the possibility of a system where we would rely entirely on the borrower to inform us regularly about the progress made. We realized the advantages and disadvantages of each. The first system would not only be expensive in personnel but would involve the risk that our representative might be drawn into the position of making decisions which would be taken by the borrower. On the other hand, we felt that we should not rely exclusively on written reports submitted by our borrowers. What emerged as our end-use method lies in between these two extremes. We rely to a certain extent on information sent in periodically by the borrower and we send our own experts out from time to time to visit the project in order to verify the accuracy of the developments mentioned in these reports. This requires a relatively small staff which is supplemented by consultants hired on a temporary basis when the need arises.

You will ask what information we want from our borrowers. The answer is that we are interested in essentially the same type of information that the management of any well-run organization needs to maintain the efficient operation of its own affairs. Let me give you an example.

I mentioned the Bank's loan to the Brazilian Traction Light and Power Company in Brazil. The projects being constructed under this loan are, of course, located in Brazil; the Company is a Canadian corporation with headquarters in Toronto. The management in Toronto has to know what is happening to these projects -- whether the progress of each project is proceeding according to the engineering plans and construction schedules and whether the expenditures both in foreign exchange and in local currency are in accordance with original estimates. As you

can see, these are all management questions and they are exactly the same questions which are of interest to us. In the case of this loan, it was a simple matter for the company's management to furnish us with periodic information that we required because it was a routine company method.

It is not always as easy and simple as this. Financing development projects in underdeveloped countries is a basic purpose of the Bank. And it is therefore natural that we encounter managerial difficulties during the construction phase of some projects regardless of how careful we may be in requiring the establishment of good management before the loan is made. It often happens, for instance, that a new organization in an underdeveloped country purely because of inexperience will not have all the information necessary for good internal control. In such cases we will advise the borrower on the improvement of existing controls and of any new controls we think would help. Guiding our borrowers is perhaps the most difficult part of our work and it is quite natural that in the beginning they should think of us as outsiders. This was especially true when the Bank first started supervision of its loans. Our first job was to convince them that our interest and concern was that of a partner in a joint enterprise and that we should work together for a common objective, discussing frankly and openly any difficulties that are encountered. I think we have succeeded. The relationship of the Bank to its borrowers is a continuing one.

It has been very gratifying to observe that several of our borrowers have adopted the system of controls for operations which are not financed by the Bank and that they intend to continue this system after our supervision is finished.

Let me give you two examples of results obtained from our supervision work. Early in the Bank's history we made a loan for the construction of a steel mill. Through our supervision we saw that a shortage of local currency would occur if nothing was done. We talked to the borrowers and they took steps to raise enough

additional equity money in their local market to meet the anticipated shortage. The mill was finished on schedule and has been in operation over a year.

In the case of another of our loans to expand a hydroelectric system, we saw that rising wages and prices in the borrower's country would endanger the entire expansion program if more local currency were not made available. After consultation with the borrower steps were taken to get the necessary funds and the expansion program was completed.

The Bank is financing nearly 300 projects all over the world -- from the north of Finland to the south of Chile and from Iceland to Australia. I have had the privilege of visiting most of the countries where these projects are located and I have seen the results of the management aspects of the Bank's work. The results are beneficial and will last beyond the terms of the loans we have made. We hear a great deal today about Point Four and about the introduction of "know-how" to the underdeveloped parts of the world. The International Bank, in its own modest way, has been preaching that gospel during the last six years. We realize that much remains to be done in this field and that we have only scratched the surface; we also feel that a good beginning has been made.

FINANCIAL CONCEPTS IN PROJECT APPRAISALS

talk given by

SIMON ALDEWERELD

Director

Department of Technical Operations

International Bank for Reconstruction and Development

at a meeting of its

Professional Staff

on
January 26, 1956

Mr. Aldewereld's office has copies (10/4/66)

Draft used by Mr. Siem Aldewereld before Canadian Exporters' Association at Toronto, Ontario, March 14, 1956 and Montreal, Quebec, March 15, 1956.

2ND DRAFT OUTLINE: CANADIAN EXPORTERS' ASSOCIATION: Aldewereld

During the next twenty-five years, if reasonable peace can be maintained, growth in the volume of production, trade and economic activity throughout the world should surpass anything in history. The need for development of resources in all fields and for supplying potential markets offers an extremely challenging prospect for Canadian capital, technique and management.

Two-thirds of the world's population live outside the Soviet Areas - in Latin America, Africa, the Middle East and Asia. Three-fourths of the people living in these areas are farmers, yet most are hungry; 3/4 cannot read or write; nearly all are in constant danger of killing diseases; and only a few can expect to live to middle age. The desires of these millions of people for a better life and the belief that they can achieve it is one of the most powerful forces at work in our world today. How these people develop is of direct concern to each of us; we all have a stake in the battle being waged by the Soviet for control of these people. And as businessmen the development of these people is of interest to us because they offer an unprecedented market.

The process of economic development is slow, complex, and often difficult; it involves social, political and economic changes, and it requires financial and technical resources.

Certainly no one could visualize the remarkable progress Canada has made without your wealth of natural resources. But there are other countries with resources equal to yours which are lagging behind in their development.

This leads to one conclusion: that human ingredients are essential for economic progress and development -- confidence in the future plus the will and ability to use resources in the proper way. It is, therefore, no wonder that Canada attracts large amounts of investment from abroad.

Canada as a great producer and consumer is directly interested in increasing its levels of trade abroad. Each of you as exporters are aware that trade is greatest between the most industrialized countries. Let me cite four examples to illustrate. In 1954 imports from Canada to Ethiopia - one of the most undeveloped countries in the world - amounted to $.08 per capita; in Pakistan, a country that is more developed, Canadian imports amounted to $.11½ per capita; in Colombia, a country still more developed, Canadian imports totaled $1.70 per capita; and your imports to the U.S. were $14.50 per capita. Your overseas trade will grow as the less developed countries become increasingly industrialized.

One way Canada has actively participated in economic development is in the World Bank.

I. The World Bank has now been operating for 10 years in economic development. Let me briefly summarize the Bank's role in this field. At the end of the war, private capital not willing -- and in Europe not available -- to start and push economic development. This was the situation which provided the basis for establishing the Bank.

Purposes: To assist members in raising production levels and living standards by:
- Finance
- Technical Assistance
- Stimulating international investment from other sources

A. Lending: 140 loans, $2.5 billion, 41 countries, over 500 projects.

Purposes:				
Reconstruction	$497 million	Europe	$939 million
Electric Power	660 "	L.A.	642 "
Trans. & Commun.	640 "	Africa	267 "
Agri. & Forestry	227 "	Australia	258 "
Industry	245 "	A. & M.E.	358 "
Gen. Development	140 "		

Mainly basic facilities: Private capital not available
Foundation for private enterprise

B. Sources of lending funds:

The Bank's original lending capital came from the subscriptions of its member countries. But the Bank must in the long run rely on the sale of its own bonds in the money markets of the world.

From the first, Canada has given strong support to the Bank.
Canada: paid in $65 million, 58½ in Can. dollars which could be lent by the Bank only with the consent of the Can. Government.

1948: Canada one of the first countries to release any considerable amount of its own currency

1952: Released all the entire original subscription

(1) Bond issues: Outstanding:

Bank bonds from private markets — Outstanding: 21 issues: $850 million

	In U.S. $	9	issues	$695	million
U.S. $ equiv.	Canada $	2	"	36	"
	Netherlands fl.	2	"	21	"
	U.K. £	2	"	28	"
	Switzerland Sw. fr.	6	"	70	"

The Bank has two issues outstanding in Canada. A third issue we retired last year.

All in all, from capital subscription and from bonds still outstanding in Canada, we have had about U.S. $95 or Canadian $105 million of loan funds from Canadian sources.

(2) Mobilization of private international investment:

(a) Sales and participations: $255 million ($185 without guarantee)
Progress of sales with guarantee to without guarantee

(b) Joint operations with private market: Belgium $30 million
Norway $15 "
S. Afr. $25 "

(c) Induced equity investment by international investors: Sui Gas
ICICI

C. Proceeds of Loans:

Disbursements: $1.8 billion - $95 million in Canada - over 5% of total Bank disbursements.

IBRD DISBURSEMENTS IN CANADA
AS A PERCENTAGE OF TOTAL DISBURSEMENTS

(Thous. of U.S. Dollars)

	Total Disbursements	Amount Spent for Canadian Goods	Canada as % of Total Disbursements
Through 1954	1,534,453	80,886	5.3
Year, 1955	284,452	13,905	5.0
Through 1955	1,818,905	94,791	5.2

D. Bank showing a profit: over $200 million in reserves
repayments: $220 million

II. Ways to Improve Canadian Participation in World Bank Projects:

The answer to this one depends on each of you. All I can do is tell you what the Bank's policies are, what we are interested in seeing accomplished in project planning, and make some suggestions as to how you might improve your participation in our projects. But as each of you know so well, in the competitive business world, the answer to more business lies in your own aggressiveness.

A. Bank Policy

1. The Bank doesn't give business;

2. The Bank can't give any advanced information about its loans (58 members are 58 reasons why)

3. The Bank encourages international bidding but that doesn't necessarily mean advertising

B. What We Want: Project Plans Should:

1. Relate project to overall economic development of the country (Economic justification of project)

2. Outline physical engineering aspects

3. Outline financial plans including organization and management (How will projects pay out?)

C. How Can a Manufacturer or Supplier Get More Business?

Various ways:

1. Commercial attaches in various countries
2. Manufacturer's local representatives or people traveling
3. Combination of both

IV. Examples:

Dominion Steel and Brazilian Traction

FOR THE PRESS

WAYS TO IMPROVE CANADIAN PARTICIPATION IN WORLD BANK PROJECTS

Excerpts from address by Siem Aldewereld,
Director, Department of Technical Operations,
International Bank for Reconstruction and
Development, before the Canadian Exporters'
Association, Toronto, Ontario, Canada, Mar. 14, 1956
and Montreal, Quebec, March 15, 1956

During the next twenty-five years, if reasonable peace can be maintained, growth in the volume of production, trade and economic activity throughout the world should surpass anything in history. The need for development of resources in all fields and for supplying potential markets offers an extremely challenging prospect for Canadian capital, technique and management.

Two-thirds of the world's population live outside the Soviet Areas - in Latin America, Africa, the Middle East and Asia. Three-fourths of the people living in these areas are farmers, yet most are hungry; 3/4 cannot read or write; nearly all are in constant danger of killing diseases; and only a few expect to live to middle age. The desires of these millions of people for a better life and the belief that they can achieve it is one of the most powerful forces at work in our world today. How these people develop is of direct concern to each of us; we all have a stake in the battle being waged by the Soviet for control of these people. And for the businessman the development of these people is of interest because they offer an unprecedented market.

The process of economic development is slow, complex, and often difficult; it involves social, political and economic changes, and it requires financial and technical resources.

Certainly no one could visualize the remarkable progress Canada has made without your wealth of natural resources. But there are other countries with resources equal to yours which are lagging behind in their development.

This leads to one conclusion: that human ingredients are essential for economic progress and development -- confidence in the future plus the will and ability to use resources in the proper way. It is, therefore, no wonder that Canada attracts large amounts of investment from abroad.

Canada has also provided important assistance to many countries through its participation in the operations of the World Bank.

World Bank Lendings:

The Bank has made 140 loans totaling $2.5 billion in 41 countries for over 500 development projects. These loans have helped finance basic facilities -- electric power, transportation and communications, agriculture and early post-war reconstruction in several Western European countries.

The Bank has accumulated reserves from its operations totaling over $200 million, and has received repayments of loans totaling $220 million.

Mobilisation of Private Capital by the World Bank and Canadian Participation:

The Bank's original lending capital came from the subscriptions of its member countries. The chief way the Bank has mobilised private capital in its lending has been through the sale of its own bond issues in the money markets of the world. The Bank has 21 bond issues outstanding in five currencies equivalent to about U.S. $850 million: 9 U. S. dollar issues totaling $695 million; 2 Canadian dollar issues totaling Can. $40 million; and 10 issues equivalent to U. S. $119 million in various issues of pounds sterling, Netherlands guilders and Swiss francs.

The Bank has also brought investors more directly into the business of international investment through the sale of its loans, from portfolio, and through direct participations in loans with the Bank. These sales and participations total $255 million, of which $185 million was without the Bank's guarantee.

From Canada's capital subscription and from Bank bonds still outstanding in Canada, the Bank has had about Can. $105 million of loan funds from Canadian sources.

World Bank Borrowers Spend in Canada:

Borrowers from the Bank can purchase goods and equipment contracted under Bank loans anywhere in the world; of total disbursements of over $1.8 billion, $95 million (over 5%) has been spent with manufacturers and suppliers in Canada. Purchases by Bank borrowers in Canada have included: electric power equipment; railroad equipment and rails; shipping equipment; aeronautical equipment; timber, wood-working and paper-making equipment; agricultural equipment; raw materials; highway transportation equipment; and food processing equipment.

Ways to Improve Canadian Participation in World Bank Projects:

The materials, services, and equipment contracted for in Bank loans are purchased by the borrower. No detailed information is given out by the Bank about its loans until negotiations are completed and the loan agreement signed.

The answer to more business from Bank borrowers for any manufacturer lies with the manufacturer himself. Through the channels of information available he can keep informed of plans for projects that may ultimately be financed by the World Bank.

Of total disbursements of $1.8 billion made by the Bank $95 million has gone for purchases from manufacturers and suppliers in Canada.

Uppsala University
University of Hamburg
Commercial High School
Rotterdam.

SYNOPSIS OF LECTURE ON EXTERNAL DEBT MAR 8, 1966

for delivery by Mr. Aldewereld

1. The Bank's personal concern with the debt-bearing capacity of its clients.

As a lender of development capital, the World Bank has a particular interest in the debt servicing capacities of its clients, the developing countries. As a cooperative multilateral institution the Bank is expected to accept some of the risks inherent in international investment which might deter private investment institutions. But in order to maintain the confidence of its members and of the world's capital markets where it raises funds, it has to adopt the normal criteria of good business as a basis for operations. Confidence in the Bank is considerable because it has healthy reserves, a sound lending policy and to date no defaulters among its clients. (Perhaps this suggests a conservative organization. Keynes might have thought so. But the volume and nature of its lending suggests not.) The excellent and, as it were, special banker-client relationship existing between the Bank and its borrowers might suggest that it, personally, has little reason to fear for its investments despite the developing world's generally deteriorating capacity to service the sum of its external debts. But this in fact is far from the case. The Bank's loans are not made in a vacuum unrelated to the economic circumstances of the borrowing country. Only those projects are financed which are confidently expected to contribute long-term benefits to the borrower's economy, and which, amongst the many claims on external capital, are of top priority. But the net effect on the economy as a whole of the Bank's assistance is diminished if external resources, either public or private, are not being made available for constructive projects in other areas of the economy, because of the country's inability to incur more debt.

2. The Bank's concern with the external debt problem as a whole.

As the world's oldest and largest development financing institution, the Bank often finds itself cast in the role of rapporteur of the developing world's economic progress. We have not hesitated to speak out on what we consider to be a dangerous trend in the assumption of rapidly increasing debt burdens. For the developing countries as a whole, estimates suggest that outstanding public and publicly-guaranteed indebtedness may have risen from about $9 billion in 1955 to $33 billion a decade later. Total debt service payments on this latter figure were estimated at $3.5 billion for the year 1964. This accounted for some 12% of the developing world's export earnings and for some countries the percentage was considerably higher. This cuts deep into the official gross capital inflow. These are fixed obligations to be met even in years when there is a shortage of foreign exchange, very likely through a short-fall of export earnings. Thus an acute foreign exchange shortage may be caused primarily by an unsatisfactory debt structure.

3. How did this situation arise?

International capital flows have taken a variety of forms since the end of the war: credits and free technical assistance at the soft end, short to medium-term loans at conventional interest rates at the hard end. Naturally the borrowing countries would have done better with the soft loans. But the capital-exporting countries have found two distinct advantages in lending on hard terms: (1) They can finance such lending by savings voluntarily provided from private sources and (2) such lending imposes a certain pressure on the borrower to use the proceeds efficiently in strengthening his economy. In the

early postwar period, the developing countries found it relatively easy to raise money either through loans or private investment from the capital-exporting countries on these terms. Not only were the lenders often using high-pressure sales tactics, but the lenders, investors and borrowers alike all shared a belief that the export earnings of the borrowing countries would keep pace with their growth, thus providing sufficient foreign exchange to meet short and medium-term conventional obligations. This turned out to be not the case, as a result of which the developing countries are now saddled with debt servicing problems of serious proportions. It is not that there is a wide-scale default on these debts, but that with high proportions of the modest and unpredictable foreign exchange earnings being devoted to servicing these debts, more foreign exchange has to be borrowed externally to finance economic growth, thus adding to and extending into the future the unsatisfactory situation existing today. Will this process continue? An examination of the present composition of capital flows suggests that the process will continue into the foreseeable future, though not necessarily at the same rate.

4. Assessing the dangers of increasing external indebtedness.

An increase in external indebtedness and of debt servicing liabilities does not necessarily imply difficulties for the borrowing country. It depends on the measure by which the borrower's economy is being strengthened by these capital inflows and in particular by how much its export capacity is increasing. If earnings from traditional exports -- primary commodities -- are in decline or not rising fast enough to meet foreign exchange needs, or simply fluctuating, then much will depend on the speed with which industries built initially to

supply domestic needs can be made sufficiently competitive to penetrate international markets. That in itself requires a substantial capital inflow. Thus it is inevitable that during the gradual process of strengthening the country's capacity to earn foreign exchange, the ratio of debt service to exports is going to increase. In assessing the potential danger in this situation and weighing it against the need to strengthen the economy with injections of external capital, the lender must look to the overall balance of payments vulnerability of the borrower. Of the various factors affecting the balance of payments situation, the lender can establish quantitatively the amount of debt service to which the country is committed and the minimum amount that must be spent on essential imports. Offsetting these fixed liabilities are the country's reserves, compensatory financing such as drawing rights on the International Monetary Fund, and the margin by which a government is prepared to compress imports (most likely consumption goods other than food) down toward the minimum tolerable level. If assessment of the balance of payments vulnerability could be based simply on these sets of rigid variables and offsetting variables, the task would be an easy one. But it is the need to consider the fluctuations in exports, capital flows and emergency and inflation-produced imports that makes the task so difficult. Not only must the lender seek to forecast, as far as is possible, the incidence of these fluctuations, he must also use his judgment to forecast how the borrower will react when unforeseeable fluctuations cause a balance of payments crisis.

5. What other factors are of fundamental importance?

First, the rate of return on projects must be higher than the international rate of interest, otherwise no basis exists for the successful servicing of foreign loans on conventional terms. Secondly, the savings out of the newly generated income must be sufficient to enable the economy to finance an increasing proportion of its own investment requirements out of domestic resources. Thirdly, the total flow of investment projects in the economy must be sufficient to yield an increase in aggregate national output at a rate that will be in excess of population growth. Otherwise the popular pressures will most likely interfere with debt servicing. These requirements must be met through the careful selection of priority projects and their operation on financially sound bases.

6. What choices do the capital-exporting countries have in financing economic growth?

They have three choices. They can provide needed funds on soft terms when the country's day-to-day financial dangers are so serious and the long-term prospects for economic growth so uncertain that to lend on conventional terms would simply be to court trouble. Secondly, if sufficient soft funds are not available, they can lend on conventional terms but put a ceiling on the amount. Thirdly, they can try to live with the dangers and risks and lend on hard terms. Readiness to pursue this latter course is in the hands of the creditors. Gross capital exports would have to be very large to yield a net addition to the borrowing country's resources. At some point a substantial part of the capital exports would have to be in the form of non-project loans. Under the second choice, depending upon where the ceiling was fixed in each case, the result might be that profitable projects might not be undertaken because of the lack

of finance, and a technically and economically feasible rate of growth might not be reached. The first choice is the most promising for the countries worst hit with debt problems, and variations on this approach lie at the basis of the Bank's policy.

7. The right amount on the right terms.

Since the creation of IDA in 1960, the World Bank Group has been able to finance development projects with soft loans. (IDA explained.) Amongst IDA's clients are those countries whose debt servicing capacity is too strained or limited for the Bank to feel it wise to lend to them on conventional terms. Some other countries can afford a proportion of their external borrowing on conventional terms, but not all of it. In such cases the Bank may mix Bank loans and IDA credits in its overall assistance. Those more developed countries with access to the world's capital markets can and have borrowed from the Bank, but on terms comparable to those that they would find in the capital markets. As long as they are in that category, they would not normally be considered eligible for IDA credits.

8. What else can be done?

The availability of capital on the right terms is vital. Equally important is the need to see it effectively used. The Bank does not see the solving of the debt burden problem simply as a question of getting the terms of lending right. Soft borrowings are just as easy to dissipate as conventional borrowings. Bank and IDA lending procedures incorporate a measure of technical assistance to this end. But other forms of assistance are available as well. For instance, countries need to know what their exact economic situation is if they are to formulate the sort of policies needed to increase the economy's growth and reduce the pressure of the debt burden.

9. Conclusion.

The external debt situation of the developing countries as a whole is serious. But it is useless to talk of cutting off or reducing an already inadequate flow of capital. More capital must be made available on concessionary terms and the total volume stepped up. Even though there may be tangible evidence that the developing countries are eventually going to be able to close the gap between savings and investment, that moment seems a very long way off for most of them, and in the meantime, external borrowing must continue to bridge the gap and help finance amortization and interest due on debts previously incurred. To avoid the situation becoming even more serious, the highest possible proportion of this "bridging"capital must be provided on concessionary terms.

JGrenfell.
March 8, 1966.

FORM No. 58 | INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION | INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT | INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION

OFFICE MEMORANDUM

TO: Mr. S. Aldewereld **DATE:** March 24, 1966

FROM: Lars J. Lind

SUBJECT: Speech for "altruistic" audencies -- Germany

Two copies of a draft for your consideration are attached. Beginning on Page 8, incorporates some of the material in the draft you received on March 17. As with earlier drafts, there will have to be adaptations in figures and examples for the Netherlands and Sweden; this can be done after you have decided on the texts.

Attachments

~~to 104~~ Pat-file

DRAFT for Mr. Aldewereld

March 24, 1966

THE CHALLENGE OF DEVELOPMENT AID

I appreciate this opportunity to talk with you about some of the problems involved in helping the less developed countries get on the road to self-sustaining economic growth.

This is a responsibility that has been generally accepted by the highly industrialized countries, and especially by those in Western Europe and North America. For various political, economic and humanitarian reasons, they have provided large amounts of aid for this purpose during the last 20 years. Part of this has been in the form of finance, which in real terms means the transfer of goods and services to help the low income countries build up their economies and increase their standards of living. This kind of aid is now running at about the equivalent of DM 49,500 million per year, including DM 11,500 million in private investment and DM 2,000 million in grants and loans from the Sino-Soviet countries. Equally important, they are providing a wide variety of technical assistance to help overcome the extreme shortage of skills and experience which will continue to afflict these countries for years to come.

Yet there is an undertone of disillusionment and skepticism about development aid which is very disquieting. You find it everywhere you go these days, whether in Western Europe or North America. In the United States, for instance, where the concept of modern development aid began, public opinion polls have just recently shown that it is now supported in principle by only

53% of the people. Furthermore, according to these polls, less than a third are in favor of helping to build the infrastructure of development -- roads, railways, industrial plants, etc. -- although a large majority approves of aid for education, agriculture and health programs. I would not be surprised if similar polls were to show similar results here in Germany and elsewhere in Western Europe.

While I have seen no adequate analysis of the reasons which underlie attitudes of this kind, I think we all know what some of them are. I should like to consider a few of what seem to me to be the more important ones, and to do so from my vantage point in the World Bank.

I would be one of the first to agree that educational and agricultural development warrant more emphasis; in fact, this has become a major theme of ours in the World Bank. One cannot help suspecting, however, that public preference for assistance in these fields and in health has a certain emotional content and reflects disillusionment with aid for other purposes. As for the basis of opposition to these other forms of assistance, I should say that there is a rather widespread feeling that vast sums of money have been "poured down a rat hole" without producing any tangible results; that the less developed countries have not been willing to do enough to help themselves; that there has been a good deal of waste because of inefficiency and corruption, so that not enough of the help "gets to the people who need it"; and finally, that many of these countries seem to spend more time and money on internal struggles for power and in fighting among themselves than in trying to become self-supporting.

While these complaints are caricatures of the truth, it would be naive to pretend that they were devoid of justice. Furthermore, such attitudes are real and, in genuinely democratic societies, they have a palpable effect upon

policy. Leaders of the less developed countries would be well advised to take them seriously into account. On the other hand, if it is really our purpose to build a world in which a modicum of peace, stability and prosperity can be maintained, and if satisfactory economic growth in the less developed countries is essential to that purpose, as I believe it is, then to withhold development aid or provide too little may be an expensive way to save money. I suggest that it might be more profitable to examine what we are not doing that should be done and what we are doing wrong that ought to be corrected.

We in the World Bank have been going through such a process of self-examination for the last four years. At the same time, we have intensified our scrutiny of the performance of our less developed member countries and of the world economic and financial conditions which affect their chances for more rapid growth. Let me summarize for you as briefly as possible what the status of the development effort seems to be from our point of view. Let me also outline some of the more important emerging problems as we see them and, if I may, suggest a few guidelines based upon 20 years of experience, which might be useful as we enter the third decade of the development effort.

It is impossible to scan the broad landscape of development through a reasonably clear lens without being greatly impressed by the sheer magnitude of what has been accomplished. It is true that there has been corruption and waste, although very little, I am happy to say, in connection with projects financed by the World Bank. It is true that many of the less developed countries have not always pursued the wisest and most effective policies. It is true that some of them appear to have been more preoccupied than we think they should be with pursuits that seem to us unproductive. Yet it seems to me that

such failings are often merely symptomatic of the ills of underdevelopment, for which we are trying to help these countries find a cure.

The wonder is, I think, that most of them have done so well. Some, of course, have done better than others, but in most of the countries we in the World Bank and its affiliates know best, much of the essential framework of development has been put in place. In physical terms, I refer to such things as roads and railways, ports, dams for irrigation, flood control and power, transmission lines, communications systems, mines and other basic industries. While there is no uniformity of excellence, financial institutions of all kinds have been established or improved, ranging from central banks to farm credit agencies, from capital markets to development finance companies. While there is still unlimited room for progress, the range of improvement in government administration probably would confound many critics if they knew. While the educational systems in many countries are grossly inadequate in relation to the needs of economic development, generally speaking they have improved in 20 years beyond recognition. Even in agriculture, the most neglected and stubbornly unprogressive of all sectors, there has been improvement.

To put it in quantitative terms, the economic growth of the less developed countries as a whole has been on the order of 4% per year for the last 15 years or so. When you think of it, that is quite an achievement -- more growth, over a larger part of the surface of the globe, affecting many times more people in a shorter period of time, than the world has ever known. In fact, this has been the only period when a majority of the world's population has experienced any significant economic growth at all. Simultaneously, as we all know, there has been such revolutionary progress in reduction of the death rate through control of disease that the per capita rate of growth has been only about 1-1/2%. But that is one of the problems we have to face. It does not diminish

the importance of what has been accomplished in spite of the many failings of the less developed countries themselves, in spite of major handicaps they confront which are beyond their control and in spite of various shortcomings in both the volume and the conditions of development aid. All who have contributed to this have a right to be proud, in my estimation. It seems unfortunate that so many should be unaware of what their own efforts have achieved, for if the facts were generally known I doubt that so many would shrink from the task that remains.

The assistance provided by the more advanced nations has been crucial, amounting to about one-fifth of all foreign exchange available to the less developed countries. Without it, they would almost certainly have had no net growth at all. But one should not exaggerate the amount of such assistance or the burden it has placed upon the wealthy nations, nor should one underestimate its returns in the form of expanding markets and profitable investments, not to mention such imponderables as relative stability and peace. We should not forget that the developing countries themselves have earned about 80% of all their foreign exchange, chiefly by selling primary commodities on extremely uncertain world markets. We should remember also that about 60% of the assistance they have been receiving lately has been in the form, not of gifts, but of official loans repayable with interest averaging more than 3% and private investments and commercial credits with much higher rates of return. In 1964, in fact, they were paying back to the industrialized countries more than 40% of all the foreign exchange they received in the form of grants, loans and investments from all sources. In the same year, the principal aid-giving countries devoted, on the average, less than six-tenths of one percent of their gross national product to official assistance of all kinds, and just three-tenths of one percent was in the form of grants.

Last year our economists and country specialists in the World Bank made an exhaustive analysis of the ability of our less developed member countries to use external financial assistance in speeding up their economic growth. They examined this question in the most hard-headed terms, on the basis of concrete knowledge and intimate experience over a long period of time. They concluded that, on the average over the next five years, these countries could make good and effective use of between DM 12,000 million and DM 16,000 million more per year in development assistance than they have been receiving -- in other words, an increase from official sources of between 30% and 42%. While those figures may seem large, if the goal were met the total of aid would still represent considerably less than 1% of the industrialized countries' gross national product, a level of assistance to which they have repeatedly agreed in principle but which only one or two have attained.

We are acutely aware, however, that the ability to translate financial assistance into genuine economic growth is dependent upon other factors besides the independent capabilities of the receiving countries. These include the terms of aid, the care with which it is given to assure its maximum economic impact and both the volume and nature of technical assistance in planning and executing development programs. Decisions on these questions are beyond the reach of the developing countries, but they are crucial to the effectiveness of aid. It may be worth a few moments to examine each in turn.

Over the course of several years, studies by the World Bank staff have resulted in warning signals concerning the nature of the debt burden of the less developed countries that has been accumulating with alarming rapidity. The average interest rate on development loans by governments and international agencies has declined somewhat in recent years and the average amortization

period has been gradually lengthened. This improvement, however, has been largely offset by a steady increase in the ratio of loans, rather than grants, to the total volume of aid. On balance, there has been only very slight improvement. Meanwhile, the proportion of relatively high-cost, short and medium-term private investment and trade credits has been increasing. The result has been a sharp rise in the burden of debt service obligations and foreign exchange transfers on private investment and suppliers' credits, all at a most inopportune time with respect to the needs of development. As I have already noted, such payments are offsetting more than 40% of all aid the developing countries receive, and the percentage is growing rapidly.

This trend was anticipated by members of the World Bank nearly a decade ago. One result was the establishment in 1960 of the International Development Association (IDA) as an affiliate of the Bank. IDA was designed as a channel through which direct contributions by member governments could be used to ease the debt service burden in appropriate cases by blending long-term, virtually interest-free credits with the regular lending operations of the Bank. This is one factor that has resulted in the slight improvement during the last few years in the terms of official aid. IDA's funds fall far short of the need for this type of financing, however, and its disbursements in the last couple of years have accounted for only about 4.5% of the total flow of aid. The need for IDA funds has become even more acute, of course, as the availability of money in the private capital markets has declined and its cost has increased, forcing the Bank itself only recently to raise the rate on its conventional loans to developing countries to (6%). Clearly, if we are really serious about helping the less developed countries reach the point of self-sustaining growth in the shortest time at the least cost, this question of the terms of aid deserves careful attention.

Equally important, in our opinion, is the question of how aid is provided -- how to get the most in development for every Deutsche-mark of assistance. I believe the record will show that we have come reasonably close to accomplishing this in the use of World Bank loans and IDA credits which have totaled well over DM 42,000 million for 530 projects in 86 countries on seven continents. Our record rests upon a set of criteria for lending and policies governing their application which have grown out of practical experience.

First, subject of course to some degree of flexibility in special cases, we lend only for actual projects which we ourselves appraise. They must be projects of high economic priority in terms of the borrowing country's development. They must be well conceived and well prepared by engineers and other experts in whom we have confidence. We must be satisfied that they will be effectively executed and, once completed, that they will be well operated on sound principles. In keeping with this project approach to lending for development, we have concentrated on building the infrastructure which is basic to economic growth -- those prerequisites to industrialization which, according to the public opinion polls I have mentioned, are now out of favor.

Second, the economic condition, policies and future prospects of the borrowing country must be sound enough to give assurance that the proposed loan will be repaid. In other words, the country must be creditworthy for the loan. This is true not only for loans made by the World Bank itself on conventional terms, but for IDA credits as well; we are just as demanding in our appraisal of projects to be financed by IDA as we are when Bank funds are involved.

Our third major requirement is that enough financing be available for every project we assist, even if we supply only a small part of the total.

To obtain maximum value for the money we lend, we insist in most circumstances that all goods and services financed by the Bank or IDA be purchased through international competitive bidding. The supplier is then paid directly by the Bank against verified vouchers. Furthermore, we insist upon the prompt and efficient fulfillment of loan agreements, which are negotiated with great care; if circumstances require, we do not hesitate to cancel all or any part of a loan.

By the same token, we always welcome participation in the financing of projects by other national and international lending agencies. There are many examples of joint financing, but the largest single cooperative undertaking is the program for development of the Indus Basin in Pakistan. This is the biggest multi-purpose project in the world, which is being financed by a special Indus Basin Development Fund established by ~~six~~ seven nations, including Germany, and administered by the Bank.

Finally, we insist upon assurance that each project we finance will have competent management, which is just as indispensable as adequate financing. Sometimes we insist that a new manager acceptable to us be employed and given proper authority and responsibility before we agree to a loan. Sometimes before making a loan we must insist upon the creation or reorganization of an entire administering institution, and often we find it necessary to help in the establishment of such agencies. For example, in Latin America, some 20 autonomous organizations responsible for power, roads, ports and other public services have been established with our advice and assistance. Another 10 were set up without our help but began their operations by carrying out projects financed by the Bank or IDA. All of these new institutions are now firmly established and some of them have received their fourth or fifth loans for steadily expanding operations.

If you examine each of those elements of our lending policy, it will be readily apparent that the key to their successful execution is the availability of skilled people -- especially at the higher levels of training and experience. Yet the scarcity of such people is probably an even more formidable obstacle to development than the lack of adequate finance. For some time, it can be overcome only through outside assistance. In the coming years this assistance

will have to be greatly expanded. We already know the various forms it must take, however, and virtually all of them can be illustrated from the World Bank's own experience.

Many less developed countries need help in identifying their problems and their resources. To put it simply, they need to know what they have to work with and how to go about it. We help them to find out. At the request of governments in some 25 countries, we have undertaken broad economic surveys which provide the basic information required to plan a development program. Our reports on those surveys, which are made public, include recommendations on administrative organization and on financial, fiscal and economic policy. Often these recommendations have been put into effect and have resulted in large and fairly stable flows of investment in productive projects over 10 or 15 years -- investment not only by the World Bank but by others as well.

To provide the information needed for planning a program of investment in actual projects, we undertake comprehensive and often quite detailed studies of large segments or entire sectors of a country's economy, such as transportation, power, industry, agriculture or education. Many of these investigations are both organized and financed by the Bank, while many others are financed by the United Nations Development Programme and administered by the Bank as the "Executing Agency." Expenses in local currency are paid by the government concerned. In recent months, (27) such studies have been completed and (30) others are being carried out in (25) countries. While some are relatively small, others are very extensive, take a year or more to complete and may require the capabilities of several major consulting firms. For example, a full-scale transport survey is now under way in Brazil which will cost in the neighborhood of DM 6,000,000, financed jointly by the government

and the Bank. It involves the combined services of consulting firms in the United States, the Netherlands, Denmark and France; each deals with a separate aspect of transportation and one also serves to coordinate the work of all. In addition, two other private organizations have provided staff to assist the consulting firms. Simultaneously, a similar study of Brazil's steel industry is being carried out.

With financing provided either by the Bank or the United Nations Development Programme, we have also organized many detailed studies to determine the feasibility of large and complex projects. One of these is now under way in Afghanistan, looking toward the possibility of launching an agricultural development program in the Kunduz-Khanabad River Basin. Another was completed only recently in the Sudan, where a new dam financed by the World Bank, IDA and the Kreditanstalt für Wiederaufbau of Germany will soon impound enough water for the development of more than six million acres of land.

Many countries need active help, as well as general advice, in formulating economic and financial policies, drawing up development programs, establishing planning organizations and building the institutional machinery required to turn plans into projects. We provide such help, sometimes by sending a single staff member to serve as an adviser for a period of time, sometimes by providing a special mission made up of experts in many fields, including both staff members and outside consultants employed for the purpose.

As I have indicated, however, the individual project is the focus of all development effort and the basis for our lending. This is where all of the studies, the planning, the organization and the financing turn into the substance of higher living standards. This is where the entire machinery succeeds or fails. And this is where many of the less developed countries are most in need of help.

They need help in identifying the right kinds of projects to carry out, in accordance with a rational order of priority in relation to available resources. Very often, a network of farm-to-market roads will be more urgent than a steel mill; a project to produce fertilizer, get it to the farmers and teach them how to use it might justify a higher priority than a new international airline; an irrigation scheme which might open up a fertile region to settlement and show a high economic return might be more difficult to devise but more important to finance than a national television network.

Even when a promising project has been identified and its feasibility has been proved, we will not consider providing finance until the proposal has been prepared in sufficient detail and with enough documentation to enable us to make a reliable judgment. The task of preparing such a project proposal often requires skills and experience which are not available to the country. Increasingly, therefore, and especially in countries where the shortage of skills is most acute, we are also providing direct assistance in the identification and preparation of projects. Just during the last year, we have set up two permanent missions in Africa for this purpose -- one on the west coast and one in the east. In addition, we worked out arrangements last year under which the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Food and Agriculture Organization of the United Nations are helping to identify and prepare projects in the fields of education and agriculture.

In terms of quantity, however, most of the technical help the less developed countries need is in the actual design, construction and operation of projects. For this, we must look almost entirely to the private resources available in the industrialized countries of western Europe and North America.

It would be difficult to exaggerate the importance of the role that private engineering, management, accounting and other consultants play in our operations. To give you some idea of its scope, we disburse in the neighborhood of (DM) per year for the services of consultants employed directly by the Bank or on projects financed by the Bank or IDA. In the last two fiscal years alone, the Bank and IDA together agreed to finance 113 projects in 51 countries totaling DM 9,700 million and in the first half of this fiscal year we have added another DM 2,700 million. The efficient expenditure of the vast preponderance of those funds depends in large part upon the technical skill and experience of scores of private engineering and other consulting firms.

As this account suggests, much is already being done to help fill the gap in technical knowledge, skill and experience in the less developed parts of the world. Many agencies in addition to the World Bank -- both national and international, both public and private -- are providing technical assistance of all kinds. But the flow of such help is still not enough. This is especially true in most of the new African countries, where the servicesof large numbers of expatriate administrators and specialists are no longer available. While the reasons for this are perfectly understandable, the exodus of trained and experienced people from these countries at such a critical time has been unfortunate from the point of view of development. In an experimental effort to help ameliorate this problem, we are now organizing what we call an "Agricultural Development Service" through our new mission for eastern Africa at Nairobi, Kenya. This service is being staffed by specialists in agriculture who until recently were expatriate civil servants. They will now work for the World Bank, helping to identify and prepare agricultural projects. If successful, perhaps the idea can be adapted to other fields and applied on a broader scale.

Not only are the less developed countries getting too little technical assistance in relation to their need, but some of what they do get is less discriminating and less helpful than it might be. This is particularly true of some of the encouragement they receive to accept short-term credits, which they can ill afford to service, in order to import expensive capital goods for projects which make little or no contribution to their economic development.

Of course we in the World Bank are in a good position to insist upon exacting criteria. We are responsible to all of our 103 member countries, rich and poor alike. We are not in competition with anyone for political, military or commercial advantage, so that our only interest is in getting the most development for the money we lend. It is to be hoped, however, that others will find it increasingly possible to join with us in this approach, which is to the long-term advantage of all concerned. I also suspect that if the giving of all technical and financial aid to the less developed countries were guided by criteria such as I have described, there might be less skepticism about development finance than one finds reflected today in the public opinion polls and among practical businessmen and conscientious government officials.

This is not an easy job. Satisfactory results cannot be achieved at bargain prices. But the stakes are very high. If our investment in money and in skill is commensurate with the objective we have all set ourselves, the returns will be gratifying. For at some time in the future these efforts will converge at a point where all nations are able to stand on their own feet, to sustain their own growth, to contribute their rightful share to the world's trade in goods and knowledge.

HNG - Mar 31, 1966

MR. ALDEWERELD -- Swedish Export Association

?

I am grateful for your invitation to speak today to such a broadly representative group which have met here under the aegis of the Swedish Export Association and the Swedish Federation of Industries. I will reciprocate your kindness by keeping my remarks brief. In fact, all I wish to do here is to remind you of some of the facts about the World Bank Group which are relevant to you, as a means of encouraging questions and discussion of points you find of interest. I would be happy if you would consider this a short report to stockholders, since Sweden is a leading member of all three institutions of our Group.

You will recall that the World Bank is the central, the largest and the oldest of the three. It started work in mid-1946, almost 20 years ago, and its first job was to reconstruct some of the war-damaged economies of Europe. From this beginning, we turned our attention by degrees to our main activity -- the financing of economic development.

Since 1948, the Bank has made loans totaling roughly $9 billion for development programs and projects in 75 member countries. To this total should be added half a billion dollars for European reconstruction in 1947. In our development lending we have concentrated on projects that are basic to economic growth. About a third has financed electric power projects, and another third has financed transportation facilities: we have developed or modernized enough road and rail transport, for instance, to go twice around the world. Most of the rest of our lending has gone into manufacturing and agriculture -- but since we also believe in the vital importance of education to economic growth, we are now extending our financing to certain types of education.

While the Bank's business takes it to many remote corners of the world, the financial terms of its lending are quite conventional. Our interest rate to borrowers currently is six per cent; our net earnings this year will be on the order of $145 million.

Many developing countries cannot service on conventional terms all of the capital they could usefully borrow. If the economic progress of these countries is to achieve any momentum, they must have capital on terms that will not over-burden their slender earnings of foreign exchange. With these nations in mind, the member countries of the Bank have created the International Development Association (IDA), which now has 96 member governments, drawn from the Bank's own membership. IDA gives easy financial terms -- its credits are extended at no interest and with 50 years to repay. Up to now, IDA has made $1.2 billion of commitments in 31 of the Bank's poorest member countries, mostly in India and Pakistan.

The remaining member of the World Bank Group is the International Finance Corporation (IFC), with 81 member governments. While it has the same President and Board of Directors as the Bank and IDA, it is in some other respects separate, and I speak for it only by proxy. The special purpose of the Corporation is to invest and mobilize capital for enterprises that are essentially private in character. At Sfax in Tunisia, for instance, IFC together with Swedish and American enterprises have financed a superphosphate fertilizer plant; a Swedish national is President of the Company and the Swedish enterprise has designed the plant, supervised its construction and runs a training program for the Tunisian employees. This is a good example of the transfer of capital combined with the transfer of technical experience,

management competence and operational skills which are at least as important to development as financing.

In a sense, IFC keeps the keys to some of the funds of the World Bank and IDA, since it is responsible for the technical and financial appraisal of all projects relating to manufacturing and mining proposed to any member of the World Bank Group. What may be of additional interest to some of you about the Corporation is that it is now able to expand its assistance to private entrepreneurs and investors. Its capital at the present time is approximately $100 million. The Governors of the Bank and IFC, however, recently have amended the charters of the two institutions to make it possible for the Bank to lend up to $400 million to IFC; so that what has been a $100 million institution now has the potential of becoming a $500 million institution. Whereas IFC's average investment up to now has been on the order of $1.5 million, usually split between loan and share capital, the Corporation is now prepared to make investments of ten times that amount.

* * *

Some years ago, when the Bank was just starting out in life, an Ambassador called on Mr. Eugene Black, then the President of the Bank, to say that his government wanted a loan of $250 million. Mr. Black naturally was interested in this, and asked what the money was to be used for. "Well," said the Ambassador, "We haven't decided yet -- we just want to get some of the money before it is all gone."

Mr. Black then gave a long and detailed explanation of all of the information the Bank would have to have, and all the conditions it would

impose, before it would make a loan. The Ambassador obviously was greatly disappointed. "Oh," he said, "you mean the World Bank really is a Bank."

Now, I am not proposing today to give you a long and detailed explanation of the Bank Group's operating methods, but I would like to underline that the Group follows principles known to investment banks everywhere. What is perhaps unusual is the geographic scope of its operations, and the depth to which it becomes immersed in the affairs and concerns of its clients.

To speak only of the Bank and IDA, with whose operations I myself am directly concerned, the process of considering a loan takes place against the background provided by an extensive, on-the-spot investigation of the economy and the financial position of the country in which the loan is to be made. We take great care in assessing the capacity of the prospective borrowing country to use external resources. Our study includes a comprehensive assessment of what physical, financial and human resources are available and how well they are being used. When we find that a country is following economic or fiscal policies that will seriously detract from the effectiveness with which capital can be employed, we do not make loans in that country. Our principle is to help countries who are doing their best to help themselves.

While the Bank's loans have been spread over close to 70 of the less developed nations, they nevertheless tend to cluster in countries which have been showing the most satisfactory economic performance. For instance, in Latin America, more than half our commitments have been made in four countries, of which the foremost is Mexico. In the Far East, we have been concentrating almost all our lending on Japan, Malaya, the Philippines and

Thailand. Since economic development is not the monopoly of the poorer countries, we also have as clients some countries that are not, strictly speaking, underdeveloped: not only Japan, but also New Zealand, Italy, Spain, Portugal and all the Nordic countries except your own.

* * *

General programs of investment, such as an increasing number of developing countries have today, are of no practical use unless they are translated into projects which are carried out. One of the important purposes of the Bank's basic investigations in member countries is to determine which projects would bring the highest return and make the greatest contribution to economic growth.

Many of the poorer countries, however, have only a very low capacity to prepare projects, and it has become an increasingly important activity of the Bank to help them in this respect. A quite simple preliminary examination by the Bank's staff may indicate serious flaws in a proposal. For instance, we once got from a South American country a request to finance railway locomotives which were too heavy to be carried over the bridges of the railway system on which they were to run. At the other extreme, complicated questions may arise: a not infrequent case is one in which a country must decide whether it is more economical to make an investment in hydroelectric generating capacity, which normally involves higher capital costs but subsequently involves no cost for fuel, or whether it would do better to invest in thermal capacity, which normally has a lower capital cost but has continuing fuel costs.

The selection and preparation of a project does not involve simply an engineering study or even only economic and financial studies. It also involves matters of organization and management. Needless to say, special market studies are also made in appropriate cases.

The Bank may assist through advice given by its own staff, but more often it helps to organize studies which are then carried out by consultants -- usually private firms. When construction is ready to begin, the Bank frequently requires that the borrower have consultants to supervise construction, and that consultants be retained, if necessary, to advise the owners of the project on subsequent operations.

Like any bank, we prefer to lend to good enterprises, and where good enterprises do not already exist, we are willing to pitch in and help create them. When expert consultation or foreign staffing are required, we see that the prospective borrowing company or agency obtains them and we sometimes help pay the bill. Once a loan is made, the Bank not only follows the progress of the project during the construction period, but also watches it thereafter to see that the best possible results are obtained in actual operation.

Wherever and whenever we can, we try to make a loan proposal the occasion to create or improve institutions working at key points in the economy -- whether they be planning bodies, public authorities or private companies. We have supplied economic and financial experts to help many governments improve their machinery for budgeting development expenditures and for pulling together the many strands of the development effort.

* * *

What I have said, I trust, leaves you in no doubt that the Bank and IDA are essentially practical organizations. They have further important characteristics, that they are international organizations, intended to serve their member countries in an impartial and objective manner. To put it another way, the Bank and IDA are interested in financing the imports required for a development project in the member country; but they are not interested in financing exports from any particular member country.

In fact, the institutions are forbidden to require that the proceeds of their lending be used for purchases in any specific member territory. In practice, they normally require that the borrower procure the goods on the basis of international bidding. In this way, the interests of the client are served: he gets his goods on the most economical and advantageous terms he can. This practice also, if I may say so, serves the interests of the world trading community by making sure that the most efficient suppliers are being used.

Another effect, of course, is to open up competition, and to give access to business that otherwise might have been closed. An interesting example of this occurred a number of years ago in a Far Eastern country. This country had an electric power project ready for financing, and also had available a line of credit from the lending agency of another government -- not, let me add, the Swedish government.

It was a condition of this line of credit, however, that the proceeds be spent in the territory of the lender; and the prospective borrower felt that this would considerably increase the cost of his project. So he came to the Bank for a loan which, after due investigation, was made. In the

event, the borrower bought equipment and materials from suppliers in Sweden and several other countries; and he saved more than $2.5 million out of the $20 million or so of foreign exchange the Bank lent for his project.

With these brief remarks I hope to have made it clear that by insisting on international competitive procedures we serve the best interests both of the borrowing countries and of the supply industries in the exporting countries.

It is in the nature of development, however, that projects to be carried out often are beyond the technical capacity of the local organizations in charge. In such cases we insist that consultants are employed and in the selection of these we require different procedures from those I outlined in the case of the supply of goods. We feel that the choice of professional services, no less from engineers than from doctors or lawyers, should be based on estimates of experience and knowledge as much as on price. We have evolved a system for the selection of the best consultant services under which competence as well as remuneration are taken into consideration. Although the choice of consultant is left with the borrowing entity, the Bank plays an important role in the procedure and reserves its right of what in lack of a better term could be called a veto.

We in the World Bank are immensely impressed by the firm Swedish policy in favor of untied aid -- either it is bilateral or multilateral. Here Sweden and the Bank share the same philosophy; and we certainly recognize that it is easier for us in the Bank to adhere to this creed than it is for you as, at least superficially, tied aid might seem more profitable to the industries in a country that is generous in its support of development

finance. The figures of disbursements under Bank loans and IDA credits indicate clearly, however, that Sweden does not need to fear international competition. Disbursements in Sweden under Bank loans now run at a rate of well over 100 million crowns a year and the figures also show that Swedish industries have been more successful in the last two years than ever before. Similarly under IDA credits, disbursements in Sweden at the end of the last calendar year reached more than 50 million crowns or more than ten times the amount in 1963. Although it is true that Bank and IDA disbursements are higher now than some years ago, Sweden's share has also increased markedly and now runs, on a total basis, at a good two per cent of all our non-local disbursements. The total accumulative disbursement figures for the Bank and IDA in Sweden now exceeds 600 million crowns. This figure might be compared with Sweden's paid-in capital in the Bank and its various and exceptionally generous contributions to IDA amounting together to about 360 million crowns. Using Bank figures alone, one finds that more than five times the amount of the Swedish paid-in capital has been spent on goods and services from Sweden.

These are figures and facts which, I am sure, are of certain interest and satisfaction to you. But what we in the Bank see and admire in the part Sweden is playing in our affairs, and in the wider framework of worldwide development efforts, is not only or perhaps not even primarily the quality and competitivity of Swedish industry or the knowledge and skills of Swedish technicians and workers: it is your attitude to development that arrests our attention most. I already mentioned that we shared the same thinking in regard to the advantages of untied aid. You also seem to share

the optimism and determination to get on with the job which characterizes the President of the Bank Group and which is common to all of us associated with the Bank and IDA. We all know that this optimism has started to wane in some parts of the world and in some segments of opinion and that the determination in turn has sagged rather than stiffened. This tendency, although perhaps a natural one, is nonetheless dangerous. I am pleased to note very little of it in this country. We, like you, do not believe there is reason to be discouraged about the prospects of development. Let me end my remarks by quoting a few recent words from Mr. Woods on this very subject:

"Economic development is always suffering setbacks. Political upheavals and natural disasters, as well as a myriad of unwise acts by the aiders as well as the aided, constantly seem to be conspiring against us. Yet there is progress. Like Galileo, we can say of the world,"All the same, it does move." Perhaps half of the 80 or so poorest countries of the world are only inching ahead, and some even are losing ground. But an encouraging number -- more than a score -- are coming ahead steadily and at a speed that compares favorably with growth rates in Western Europe and North America. In these countries, life is visibly different from what it was five years ago, and it will be still more different five years hence. Countries like Malaya, Thailand, Jamaica, Mexico, Peru and the Republic of China, to name a few, are showing what can be done.

"In the development process, we have lost some battles, and we are going to lose quite a few more. But we are certainly not losing the war. The developing countries need time to accomplish deep-seated changes, in social institutions, in economic organization, in general outlook. We have

to measure this time in terms of at least a generation. But if we have the intelligence and the determination and the patience, as I think we have in the industrial countries, to stay at the job of helping the underdeveloped nations to stand on their own feet, I have no doubt at all that in the end the job can and will be done."

Harold Graves
March 31, 1966

May 11, 1966

Germany

The Challenge of Development

Mr. Chairman, ladies and gentlemen:

I am most grateful for the opportunity to speak to the Friedrich Ebert Stiftung. The relationships between your Institute and members of the staff of the World Bank has for a long time been a cordial and productive one. In the Bank we value the activities of the Institute not only for their own sake, but for the evidence they give of the interest of the German people in the whole subject of the development of the poorer countries of the world.

It is a pleasure to tell you what a high value we in the Bank place on German participation in the international development effort. It will be the purpose of my remarks here today to say something about how essential that effort is for all of us, and to mention some of the steps that are being taken, or could be taken, to improve its prospects of success.

* * *

We all know that we live in a divided world, but I wonder if we realize how deep the division is. About a billion of us, here in Germany and other countries of Europe, North America and the eastern Pacific region, live in relative prosperity. We are only a third of the world's population, but we produce -- and consume -- about five-sixths of its wealth.

Between us and the less developed countries, the disparity of per capita incomes is about 10 to 1. Between the most economically advanced countries and the least advanced, the disparity is even greater -- between Germany and India,

for example, it is on the order of 20 to 1. And this disparity between the prosperous and the poor is simply one among many other disparities -- in nutrition, in health, in education, in employment, in enjoyment and expectancy of life.

The peoples of the poor countries, poor as they are, are multiplying faster than those of the industrialized world -- more than twice as fast, in fact. During this year of 1966, the population of the globe will grow by 65 million. Of those, 50 million will be citizens of the economically underdeveloped countries.

If present population trends continue -- and the forces working against them so far are rather feeble -- in the year 2000, within the lifetime of your children and the lifetimes of many of you, the population of the world will be almost double what it is today. It will number six billion, and of that number, more than three-fourths will be living in countries which today are economically underdeveloped.

The challenge which faces the development effort is to help these people achieve tolerable standards of living, in economies that are productive and self-sustaining. What is called for, in the next 35 years, is an enormous increase in the productivity of today's poor countries -- a tripling, for instance, of food supply, and comparable increases in the production of other goods and services.

If we fall far short of these goals, and if in the next generation we still have a world deeply divided between a relatively small number of prosperous peoples and a large number of poor ones, the disparity will be offensive to our conscience and also, I hardly need point out, dangerous to the peace of the globe.

* * *

Some of the numbers I have used are big, but they are by no means discouraging. In the first place, the progress that already has been achieved is considerable. It may surprise you to know, but it is nevertheless true, that in the past 20 years or so, the total income of the underdeveloped areas of the world has just about doubled.

While much of this increase has been offset by rising population, the fact remains that this is a major accomplishment. That so much has been done, and that economic development -- despite many setbacks and much faltering -- is now under way all over the earth, are circumstances that have no parallel in man's history.

In the second place, most of the challenge of development is being met, and will continue to be met, out of the resources of the less developed countries themselves. They will make most of the effort, and they will pay most of the price. What the industrialized countries are doing is to add a supplement.

At the present time, the gross flow of long-term financial resources from high-income to low-income countries is running around $12 billion a year, from both public and private sources. When repayments of principal are taken into account, the sum dwindles to slightly more than $9 billion. Compared to the wealth of the nations in which this flow originates, this is not a large sum. It is less than one per cent of the gross national income of the industrial countries.

As far as the industrialized countries are concerned, if they are going to meet the challenge of development, they must continue to increase the impact of their own assistance. One may conveniently, if arbitrarily, think

of this as a problem in three parts. Partly it is a matter of constantly improving the techniques of assistance; partly it is a matter of continually bettering the way in which the international transfer of resources is organized and administered; and partly it is a matter of the dimensions of assistance. Each of these is a very big subject in itself, and I want to speak of only one or two main trends in each.

* * *

About techniques of aid, all of us -- developing countries, aid-giving nations, entrepreneurs and investors going abroad, the World Bank and other international institutions -- all of us have had the opportunity to learn a great deal in the past 20 years.

What has been brought home to us again and again is that in order to provide assistance which will be effective, we must go beyond the financing of machinery and equipment; we have to take into account the necessity throughout the development process of making good the deficiencies in what I call the human infrastructure. We have to provide and to develop the human talent necessary for preparing, carrying out and managing projects of development.

We began to discover the problem with our first mission to one of our underdeveloped countries, a mission which went to Chile in 1947 to examine a proposal that we finance a power project there. The presentation of this proposal had been made in a book handsomely bound in black morocco leather, and I remember that one of the senior people in the Bank at the time expressed a belief that we would be able to make a loan for the project in about a week. But when we opened the book, we found that what we had really was more of an idea about a project, not a project sufficiently prepared that its needs for

finance, equipment and manpower resources could be accurately forecast.

We found it necessary to visit Chile several times to get information about the project and its economic setting -- as I remember well, since one of these visits was one of the first missions that I ever undertook for the Bank. The loan -- our first development loan, incidentally -- was not made until more than a year had passed.

In the meantime, members of the Bank staff had made suggestions about the financial plan, had contributed to the economic analysis of the scheme, had advised on changes of engineering and had helped study measures for improving the organization of the company which was to carry out the scheme. When we finally made the loan, the project had been modified and improved, the borrowing organization had been strengthened, and the foundation had been laid for a power expansion program in Chile which has been proceeding steadily ever since.

Compared with the methods we use today, our techniques of economic analysis and of project evaluation in 1947 were quite primitive. While project evaluation is still perhaps as much an art as it is a science, our methods nevertheless have developed enormously, in the direction of more searching analysis, more precision, and a wider consideration of all the factors involved. But in any case, the principle was established at the very beginning of the Bank's operations that not only capital, but technical advice would be an essential of development assistance.

It is a healthy trend, I think, that not only the Bank but others in the development field are making more and more effort to help the less developed countries to conceive and prepare projects. Neither general programs

nor adequate supplies of capital will accomplish anything until the right techniques, competent management, and manpower with the proper blend of skills are brought together and focused effectively on well-conceived projects. For our part, we consider the generation of an increasing number of well planned projects to be one of the most urgent needs in the whole field of economic development.

A good project does at least three things: it provides a door through which outside capital can enter a developing country purposefully and to good effect; it produces goods or services useful to the economy; and it serves as a school of experience in which a developing country can train its own managerial and technical talent.

Let me give you an example of what I mean. Early in the Bank's existence, we were approached by the Ethiopian Government for help in the reconstruction and development of their internal and international telephone, radio and telegraph communications. Out of our examination of this project, and out of discussions with the Ethiopian authorities came a more ambitious idea: not merely to provide the physical equipment necessary, but to build an effective telecommunications organization which ultimately the Ethiopians themselves would run.

Under a succession of managing directors recruited from Europe, and with the help of a practical and a comprehensive program for training Ethiopian staff, this project has been carried out with a high degree of success. On the physical side, Ethiopia now has a modern telecommunications system.

What is more, it has an organization which is earning a profit, which has the capacity to manage its own operations, and which is able to plan and carry out is own further growth. The number of foreign technicians employed by the

Ethiopian Telecommunications Board, which once was more than 100, is now less than half a dozen. Indeed, the project enabled the Ethiopians themselves to become a source of technical assistance: when teams of technicians went to the Congo some years ago to start restoring the economic life of that country, one of the expert telecommunications teams was Ethiopian.

The Bank itself, of course, does not have enough staff to give all the technical assistance necessary; and the assistance wanted goes far beyond the merely physical aspects of a project, into the weighing of possible alternative schemes, a study of economic factors, the drawing up of financial and market forecasts, and the consideration of new administrative organizations or other institutions that may be required.

To an increasing extent, however, we do discuss with the prospective borrower what kinds of advice are needed; we advise on how to obtain the proper technical services from consulting engineers, economists or other appropriate sources; and if necessary, we draw up terms of reference for the consultants chosen by the borrower.

When the loan is finally made, the Bank often includes in it the amount necessary to reimburse the expert advice involved both during the planning and the execution of the projects. Furthermore, as in the Ethiopian case, we consider it important that expert advice and direction be available into the operating period, as a means of imparting the necessary managerial skills.

In Africa, where the need for assistance is particularly great, we have opened two field offices, one in western Africa and the other in eastern Africa, to help member countries to identify and begin the study of development projects. As part of the office in eastern Africa, we have established

a small Agricultural Development Service composed of 11 officers, formerly in the service of the Kenya Government, who will be available on request to governments in eastern Africa to assist in the execution of agricultural programs. Throughout our work in project assistance, I may say, we intend to make increasing use of consulting firms, and especially of firms that not only are able to prepare physical plans but to do competent economic and financial analyses as well.

The Bank, as I have said, is by no means alone in its concern with increasing the number of projects available for financing. The United Nations Special Fund, now reincarnated as part of the United Nations Development Programme, has steadily increased its pre-investment studies, and now has funds for commitment of about $150 million a year for this purpose. Under an agreement of 1964, the FAO is now joining with the Bank in helping to formulate and prepare agriculture projects; and under a like agreement, Unesco missions visit selected countries to help develop school construction programs that may be suitable for external financing.

We can all remember horror stories from the early days of development about badly designed projects begun and then abandoned, of roads leading nowhere, of machinery misused or used not at all. Now, there continue to be bad projects in the world, including some now under construction which, however well executed they may be from a physical point of view, are likely to be of little economic value. Nevertheless, we hear fewer of these horror stories than we used to, and the fact may be significant: it shows that some progress is being made. And projects, once a neglected subject in economic development, are now absorbing more and more attention.

I should not leave you, of course, with the impression that projects are the whole story. After all, as you have seen, when we use the word "project" in the Bank, we do not simply mean something physical, such as a dam or a highway.

We also use the word to describe a purpose, and that purpose may be too broad to be met by a single physical installation. It may, for instance, be to carry out improvements throughout an entire sector of a country's economy. We have made World Bank loans, for instance, to provide equipment of many different sorts and sizes for programs to develop additional electric power service throughout Mexico. The Bank has made many loans in India to help to buy locomotives, rolling stock, construction equipment and many other kinds of items needed to expand railway service; and an affiliate of the Bank, the International Development Association, has extended credits to finance equipment importation programs needed to maintain the output of selected kinds of manufacturing companies in India.

Whether we speak of a project or a program, however, we expect a Bank loan to be for a well-defined purpose. It should help to meet a clearly existing demand; it should produce goods or services of sufficient value to the economy to justify the investment required; and appropriate institutional arrangements should exist, or be created, for seeing that the purpose of the loan is achieved.

There certainly may be circumstances in which assisting governments may find it necessary and desirable to provide development finance not directly associated with individual projects. But I persist in thinking that the planning and execution of projects is near the heart of the development process, and

that the new emphasis being given to project preparation is a development of promise and importance.

* * *

Before the Bank comes to the consideration of individual projects in a member country, however, we make a survey of that country's economic position and resources. This is done, of course, in close cooperation with the government and the business community. Out of it come general conclusions about the extent to which a country can prudently borrow and also about ways in which it can coordinate its investments and other development measures in order to achieve the best effect.

It is equally logical to argue, and the Bank for a long time has argued, that external assistance also should be coordinated among the countries and institutions providing it. If we are going to improve the economic performance of the developing countries, then the aid-giving countries must themselves improve their own performance in this matter of coordination. You will not be surprised to hear me say that the easiest way to coordinate development assistance, of course, is to channel it through multilateral institutions like the Bank.

We have long since learned that to get aid used effectively in developing countries it is not sufficient to give good advice, nor can good practices easily be imposed from outside. On the contrary, the approach must be to demonstrate to those concerned with economic development in the poor countries that the practices which we have found to be sound and effective should be followed, not because we in the developed world think they are correct but because these practices are needed by the developing countries themselves

in order to enable them to conduct their affairs effectively. This requires a lot of tact and patience and, if I may say so, determination.

In the course of the 20 years that the World Bank has been operating in the development finance field, we have seen in many countries and many cases the beneficial results of this approach. Perhaps this is one reason why we find that governments concerned about the effectiveness of their aid programs are turning increasingly to the international institutions, particularly the World Bank, to take the lead in working with developing countries on the establishment of sound policies and practices. It is now generally recognized throughout the world that the Bank, after all, has no political or doctrinaire motives, but is interested solely in promoting sound economic growth. Although it is too early to know what the outcome will be, it is interesting to note that recently we have noticed that even principal aid-givers are considering channeling increasing amounts of their aid funds through multilateral organizations.

One government, in fact, already has done so. That is Sweden, which, as some of you know, has given extraordinary support to the Bank's affiliate, the International Development Association, called IDA for short. Unlike the Bank, IDA does not earn a profit, and it does not raise funds by borrowing in capital markets; so that its resources must be replenished from time to time by the more prosperous countries among its membership. Sweden has not only participated in the regular replenishment of IDA's resources, but has made five special contributions, bringing Sweden's transfers to IDA to a total of not far short of $50 million.

As a result of suggestions made originally, I believe, by German representatives in IDA, the Bank itself has made special contributions to the resources of the Association, amounting to about $125 million. Under the terms of its charter,

IDA continues to remain open to special contributions from its member countries; and in any case, before the end of this year, it will be time for the high-income countries in IDA's membership to begin considering another regular replenishment of IDA's resources.

By far the largest part of development assistance, however, continue to flow through bilateral channels. The bilateral approach to aid runs the risk of several different kinds of pitfalls. Nearly all bilateral finance for development requires the recipient to spend the proceeds in the country where the finance originates. The developing country thereby is denied the opportunity to fully explore the market and obtain goods and services on the best terms. The pattern of bilateral aid may also be warped away from economic goals, and often has been, by considerations of diplomatic policy and even of military strategy.

For these and other reasons, bilateral assistance has not proved an effective means of improving the economic performance of the less developed countries. If the patent motive of the country giving aid is to promote its own exports, for instance, it becomes difficult to require, as a condition of that aid, that the receiving country take the hard and difficult steps it may need to take to increase savings and investment.

The existence of many bilateral programs gives rise to still another problem. Many of the developing countries are now receiving aid from five or six different directions. It is evident in many cases that these efforts, however well-intentioned, lack any general coordination. To organize their aid in a more concerted way is a real challenge to the rich countries, and one to which new responses are becoming evident.

One way to coordinate aid is to do so within the framework of a single project. In Pakistan, for instance, Germany and five other countries have joined the Bank and IDA in financing the costs of the huge irrigation and development works now being constructed in the Indus Basin. The German share of the financing is clearly identified and known in Pakistan; but it is the Bank staff which assumes the responsibility of administering the funds and of supervising the execution of the project. Some idea of the magnitude of this undertaking is indicated by its cost, which is estimated at the equivalent of $1,260 million; and one dam in the scheme will, at completion, be bigger than the well-known high dam at Aswan, in the United Arab Republic.

A still larger framework for coordination exists, of course, and that is the developing country itself. Some of the principal industrialized countries are beginning to join in groups organized by the Bank to coordinate their assistance within this framework, and to see that all concerned move consistently toward the same development targets.

Groups of this sort now exist for eight countries: India, Pakistan, Colombia, Nigeria, Tunisia, Sudan, Malaysia and Thailand. Germany, I am happy to acknowledge, is a member of all eight. Each consultative group aims to improve the ability of the developing country to use capital effectively, by helping in the programming of development, in the preparation and screening of projects suitable for external aid, and by advising on administrative or financial problems.

Each consultation is designed to provide the several capital-exporting participants with informed, objective analyses of the country's needs for technical assistance and its capacity to use external capital. These analyses are drawn up by the Bank, and they indicate not only the amounts of capital that could effectively be used, but also the appropriate terms of financing and the purposes and projects that deserve priority.

The consultative group, as a form of aid coordination, is relatively new. Its importance lies mainly not in what occurs at the occasional formal meetings of the group but in the intensification of relationships which it engenders between the Bank and the recipient country on the one hand, and the Bank and the aid-giving and capital-exporting countries on the other. Indeed, if a consultative group were fully successful, there would be very little to do at meetings except to record progress and announce future plans.

In fact the device is far too new for anyone to claim to understand exactly how and in what circumstances a successful consultative group operation can be conducted. It is at least possible, however, that this approach may contain the answers to many of the problems that have bedevilled national aid programs for many years. We may find here, for instance, the answer to one problem that has long seemed to me both highly important and relatively neglected. This is how to bring together, one might almost say to marry, technical and financial assistance in such a way that each complements the other and neither is wasted.

Millions, I would even say tens of millions, of dollars have been spent on the preparation of surveys and reports which have never led to any real economic development because no thought was given to the financial requirements

for the follow-through investments and no provision made for such finance. Similarly, tens, I would even say hundreds, of millions of dollars have been wasted on investment projects which were either inadequately prepared, incompetently executed, inefficiently managed or, unfortunately in some cases, all three.

In all the talk about aid coordination, and I do not belittle the importance of other forms of coordination, it seems to me that bringing into the consultative group framework both the major elements in a country's investment program and the related requirements for major technical assistance operations may lead to a very significant improvement in the quality of the entire aid operation. And, if the quality can be improved, we know from experience that the problem of increasing the quantity becomes very much less formidable.

To the eight groups that now exist, we hope that we may be able to add three more by the end of 1966. In another three or four years, there may be 15 or so of these groups, concentrating their efforts on the countries that receive the greatest part -- probably upwards of 70% -- of the development finance that flows into the less developed world. Mr. George Woods, the President of the World Bank, has said, "I regard the emergence of these groups to be potentially one of the most significant developments since the development finance business began."

* * *

Finally, Mr. Chairman, let me make a few remarks about the dimensions of development assistance. The first dimension I want to mention is time. Those of us who are old enough to look back as much as 30 or 40 years are in a position to realize the our own way of living has been transformed in this

time, by the increasing use of electricity, by the advent of the motor car, by industrial development and technological advances of many different kinds. But let us remember that these changes did take 30 or 40 years.

In the case of the less developed nations, it is only realistic to suppose that a long time will be required to bring about the transformation of these countries that has to be accomplished. Consider, for instance, that in the case of a large-scale hydroelectric project, study and planning commonly take five years, and actual construction takes another five. The big Indus irrigation works I mentioned a few moments ago are expected to take from 10 to 13 years to complete. Before the last outside technician leaves the Ethiopian Telecommunications Board, more than 15 years will have passed since the beginning of the project.

If development were merely a matter of accomplishing physical changes, it would take a long time. But, as we have already seen, more than that is involved -- acquisition of skills, establishment of institutions, changing habits and perspectives on life. While it is impossible not to sympathize with the often-repeated desires and indeed intentions of the developing countries to move rapidly ahead on many fronts, our experience clearly demonstrates that most of what we call the problems of development are unfortunately not susceptible of quick or painless solutions.

Indeed it is now clear that the attack on poverty and backwardness must be thought of as a long campaign - not a matter of a few years or even a "decade of development" - but as a problem that can only be gradually resolved.

How fast are the less developed countries moving at present? It is, of course, not possible to answer this question with precision. Nevertheless, many countries have given a demonstration of what can be done, often in spite of

great difficulties, to make decisive improvements in production and living standards.

The growth on the physical side has in many instances been imposing. The Indian Railways, for instance, today are carrying two and one half times as much freight as they did in the first year of India's independence. In Mexico, the public power supply has tripled in the last 15 years; in Brazil, it has nearly quadrupled. Nor have the gains been confined to the physical side: what is sometimes called the "social gap" actually is beginning to close. In the decade after 1950, the number of children in primary schools in South America nearly doubled; in Africa it did double; and in Asia it more than doubled. All this began, to be sure, from a low starting point; but the trend is up.

The trend equally is up with respect to intangibles that are harder to measure. To be sure, the developing countries still make mistakes, and sometimes extremely costly ones, in economic policy and in the execution of development programs, and it must continue to be one of the concerns of those giving development assistance to help prevent these errors.

Nevertheless, the developing countries have been gaining in experience and wisdom. In the ability to formulate policy, in the number of institutions able to originate and administer measures for economic development, in the number of individuals able to come forward to lead private and public undertakings, nearly all the developing countries are far ahead of where they were a decade or two ago. All these are hopeful signs.

Out of 80 developing countries in the Bank's membership, about one-third have attained in the recent past rates of 5 per cent or more in growth of real income -- countries like Mexico and Venezuela, Pakistan, Malaysia and

Thailand. A high rate of growth is not necessarily self-sustaining growth, however, and most of these countries will need encouragement and support for a considerable time to come. Nevertheless, it is reasonable to expect that these nations, within the lifetime of most of their present populations, can begin to finance their own development without resort to special assistance.

On the other hand, in close to half the 80 less developed countries in the Bank, income per head is rising each year only by one per cent or less. Even to keep abreast of recent high rates of population growth is not a negligible achievement, but it is far from sufficient. The average per capita income in this group is no more than $120 a year. At current rates of growth, income levels will hardly reach $170 a year by the end of this century. In some countries it will be much lower.

The second dimension of development assistance that I want to mention is financial. As I said at the beginning of these remarks, to achieve any progress at all is in many areas of the world something new in their history. In what has been done, be it much or little, external assistance has played a role of critical importance.

Looking only at the crude arithmetic, one can estimate that the $9 billion now flowing to the less developed countries, net of principal repayments, is equivalent to about one-quarter of their total availabilities of foreign exchange, and to about one-quarter of what they are able to spend on new productive facilities. Without these amounts, progress would have been much slower, and in some countries it would not have taken place at all.

It is a striking fact that development assistance amounting to less than one per cent of the gross national income of the industrialized countries, when it is transferred to the underdeveloped world, equals 25 per cent of new

capital formation. In the Bank, we believe that if for the next five years another $3 to $4 billion were added each year to the flow of development finance, it could be used effectively by the less developed countries. That sum would still leave the total flow at less than one per cent of the gross national income of the prosperous nations; but it would, I am convinced, have a considerably magnified effect on the economic growth of the developing countries.

These countries continue to be ringed about by difficulties. Their trade income rises less rapidly than their requirements for foreign exchange, but what they earn is offset to the extent of some $4 billion each year spent on food imports which they need in their effort to maintain tolerable standards of nutrition. The $12 billion or so they receive annually in financial resources from the industrial countries also is offset: they send back to the high-income countries each year some $6 billion in repayments of principal, in interest payments and in dividends. And, looming over all, is what the British Ambassador to the United Nations has called "the vast and dominant problem" of population growth. Today, in the less developed countries as a whole, rising population consumes about half the new production they are able to achieve.

It is an astonishing fact that in the face of these circumstances, the flow of development assistance is remaining static. In the past five years, the yearly gross national product of the high-income countries has grown by more than $200 billion. None of this prodigious growth has been reflected in the volume of development finance. As a matter of fact, the flow of <u>official</u> assistance -- as opposed to private investment -- was less in 1964 than it had been in 1963.

In short, the financial dimensions of assistance today do not meet the challenge of development. It is difficult to believe that such a state of affairs can long continue. Surely we must soon awaken to the fact that it would not be in the interest of either the rich or the poor countries to let the gulf between them persist. Indeed, it may not be out of place to remember something said by the late President Kennedy. He remarked that if society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich. These are stark words, and they contain a warning which it would be dangerous to ignore.

April 26, 1966

AKTUELLT OM U-LÄNDER OCH UTVECKLINGSSAMARBETE

Nr 9
Maj 1966

Multilateralt bistånd

A newsletter on developing countries and international development co-operation published by the Swedish International Development Authority, Box 342, Stockholm 1

circulation 2,500

The Challenge of Development Aid

Vicepresidenten i Världsbanken och chefen för bankens projektavdelning, Mr S. Aldewereld, besökte i början av maj Sverige, och sammanträffade med representanter för regeringen, näringslivet och universiteten. Under sitt besök höll Mr Aldewereld ett anförande på SIDA över ämnet "The Challenge of Development Aid". Anförandet återges in extenso i detta nummer av U-aktuellt.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen :

I am most grateful for the opportunity to speak to this distinguished audience, representing such a broad cross-section of Swedish life. Sweden for 15 years has been a staunch supporter of the World Bank, and is one of the nations which is most interested in helping to speed up the long march of the underdeveloped countries toward tolerable standards of living. It is a pleasure to tell you what a high value we in the Bank place on Sweden's participation in the international development effort. It will be the purpose of my remarks here today to say something about how essential that effort is for all of us, and to mention some of the steps that are being taken, or could be taken, to improve its prospects of success.

We all know that we live in a divided world, but I wonder if we realize how deep the division is. About a billion of us, here in Sweden and other countries of Europe, North America and the eastern Pacific region, live in relative prosperity. We are only a third of the world's population, but we produce -- and consume -- about five-sixths of its wealth. Between us and the less developed countries, the disparity of per capita incomes is about 10 to 1. Between the most economically advanced countries and the least advanced, the disparity is even greater -- between Sweden and Pakistan, for example, it is on the order of 20 to 1. And this disparity between the prosperous and the poor is simply one among many other disparities -- in nutrition, in health, in education, in employment, in enjoyment and expectancy of life.

The peoples of the poor countries, poor as they are, are multiplying faster than those of the industrialized world -- more than twice as fast, in fact. During this year of 1966, the population of the globe will grow by 65 million. Of those, 50 million will be citizens of the economically underdeveloped countries. If present population trends continue -- and the forces working against them so far are rather feeble -- in the year 2000, within the lifetime of your children and the lifetimes of many of you, the population of the world will be almost double what it is today. It will number six billion, and of that number, more than three-fourths will be living in countries which today are economically underdeveloped.

The challenge which faces the development effort is to help these people achieve tolerable standards of living, in economies that are productive and self-sustaining. What is called for, in the next 35 years, is an enormous increase in the productivity of today's poor countries -- a tripling, for instance, of food supply, and comparable increases in the production of other goods and services. If we fall far short of these goals, and if in the next generation we still have a world deeply divided between a relatively small number of prosperous peoples and a large number of poor ones, the disparity will be offensive to our conscience and also, I hardly need point out, dangerous to the peace of the globe.

Some of the numbers I have used are big, but they are by no means discouraging. In the fi

that already has been achieved is considerable. It may, surprise you to know, but it is nevertheless true, that in the past 20 years or so, the total income of the underdeveloped areas of the world has just about doubled. While much of this increase has been offset by rising population, the fact remains that this is a major accomplishment. That so much has been done, and that economic development -- despite many setbacks and much faltering -- is now under way all over the earth, are circumstances that have no parallel in man's history.

In the second place, most of the challenge of development is being met, and will continue to be met, out of the resources of the less developed countries themselves. They will make most of the effort, and they will pay most of the price. What the industrialized countries are doing is to add a supplement. At the present time, the gross flow of long-term financial resources from high-income to low-income countries is running around $12 billion a year, from both public and private sources. When repayments of principal are taken into account, the sum dwindles to slightly more than $9 billion. Compared to the wealth of the nations in which this flow originates, this is not a large sum. It is less than one per cent of the gross national income of the industrial countries.

As far as the industrialized countries are concerned, if they are going to meet the challenge of development, they must continue to increase the impact of their own assistance. One may conveniently, if arbitrarily, think of this as a problem in three parts. Partly it is a matter of constantly improving the techniques of assistance; partly it is a matter of continually bettering the way in which the international transfer of resources is organized and administered; and partly it is a matter of the dimensions of assistance. Each of these is a very big subject in itself, and I want to speak of only one or two main trends in each.

About techniques of aid, all of us -- developing countries, aid-giving nations, entrepreneurs and investors going abroad, the World Bank and other international institutions -- have had the opportunity to learn a great deal in the past 20 years. What has been brought home to us again and again is that in order to provide assistance which will be effective, we must go beyond the financing of machinery and equipment; we have to take into account the necessity throughout the development process of making good the deficiencies in what I call the human infrastructure. We have to provide and to develop the human talent necessary for preparing, carrying out and managing projects of development.

We began to discover the problem with our first mission to one of our underdeveloped countries, a mission which went to Chile in 1947 to examine a proposal that we finance a power project there. The presentation of this proposal had been made in a book handsomely bound in black morocco leather, and I remember that one of the senior people in the Bank at the time expressed a belief that we would be able to make a loan for the project in about a week. But when we opened the book, we found that

what we had really was more of an idea about a project, not a project sufficiently prepared that its needs for finance, equipment and manpower resources could be accurately forecast.

We found it necessary to visit Chile several times to get information about the project and its economic setting -- as I remember well, since one of these visits was one of the first missions that I ever undertook for the Bank. The loan -- our first development loan, incidentally -- was not made until more than a year had passed. In the meantime, members of the Bank staff had made suggestions about the financial plan, had contributed to the economic analysis of the scheme, had advised on changes of engineering and had helped study measures for improving the organization of the company which was to carry out the scheme. When we finally made the loan, the project had been modified and improved, the borrowing organization had been strengthened, and the foundation had been laid for a power expansion programme in Chile which has been proceeding steadily ever since.

Compared with the methods we use today, our techniques of economic analysis and of project evaluation in 1947 were quite primitive. While project evaluation is still perhaps as much an art as it is a science, our methods nevertheless have developed enormously, in the direction of more searching analysis, more precision, and a wider consideration of all the factors involved. But in any case, the principle was established at the very beginning of the, Bank's operations that not only capital, but technical advice would be an essential of development assistance.

It is a healthy trend, I think, that not only the Bank but others in the development field are making more and more effort to help the less developed countries to conceive and prepare projects. Neither general programmes nor adequate supplies of capital will accomplish anything until the right techniques, competent management, and manpower with the proper blend of skills are brought together and focussed effectively on well-conceived projects. For our part, we consider the generation of an increasing number of well planned projects to be one of the most urgent needs in the whole field of economic development.

A good project does at least three things: it provides a door through which outside capital can enter a developing country purposefully and to good effect; it produces goods or services useful to the economy; and it serves as a school of experience in which a developing country can train its own managerial and technical talent.

Let me give you an example of what I mean. Early in the Bank's existence, we were approached by the Ethiopian Government for help in the reconstruction and development of their internal and international telephone, radio and telegraph communications. Out of our examination of this project, and out of discussions with the Ethiopian authorities came a more ambitious idea: not merely to provide the physical equipment necessary, but to build an effective

Under a succession of managing directors recruited from Sweden, and with the help of a practical and comprehensive programme for training Ethiopian staff, this project has been carried out with a high degree of success. On the physical side, Ethiopia now has a modern telecommunications system. What is more, it has an organization which is earning a profit, which has the capacity to manage its own operations, and which is able to plan and carry out its own further growth. The number of foreign technicians employed by the Ethiopian Telecommunications Board, which once was more than 100, is now less than half a dozen. Indeed, the project enabled the Ethiopians themselves to become a source of technical assistance: when teams of technicians went to the Congo some years ago to start restoring the economic life of that country, one of the expert telecommunications teams was Ethiopian.

The Bank itself, of course, does not have enough staff to give all the technical assistance necessary and, therefore, relies to an increasing extent on outside technical services from economists, engineers and other appropriate professions.

The Bank, as I have said, is by no means alone in its concern with increasing the number of projects available for financing. The United Nations Special Fund, now re-incarnated as part of the United Nations Development Programme, has steadily increased its pre-investment studies, and now has funds for commitment of about $150 million a year for this purpose. Under an agreement of 1964, the FAO is now joining with the Bank in helping to formulate and prepare agriculture projects; and under a like agreement, Unesco missions visit selected countries to help develop school construction programmes that may be suitable for external financing. The Bank itself has opened two offices in Africa, one in Nairobi and one in Abidjan, to help member countries to identify and prepare development projects.

We can all remember horror stories from the early days of development about badly designed projects begun and then abandoned, of roads leading nowhere, of machinery misused or used not at all. Now, there continue to be bad projects in the world, including some now under construction which, however well executed they may be from a physical point of view, are likely to be of little economic value. Nevertheless, we hear fewer of these horror stories than we used to, and the fact may be significant: it shows that some progress is being made. And projects, once a neglected subject in economic development, are now absorbing more and more attention.

I should not leave you, of course, with the impression that projects are the whole story. After all, as you have seen, when we use the word "project" in the Bank, we do not simply mean something physical, such as a dam or a highway. We also use the word to describe a purpose, and that purpose may be too broad to be met by a single physical installation. It may, for instance, be to carry out improvements throughout an entire sector of a country's economy. We have made World Bank loans, for instance, to provide equipment of many different sorts and sizes for

programmes to develop additional electric power service throughout Mexico. The Bank has made many loans in India to help to buy locomotives, rolling stock, construction equipment and many other kinds of items needed to expand railway service; and an affiliate of the Bank, the International Development Association, has extended credits to finance equipment importation programmes needed to maintain the output of selected kinds of manufacturing companies in India. Whether we speak of a project or a programme, however, we expect a Bank loan to be for a well-defined purpose. It should help to meet a clearly existing demand; it should produce goods or services of sufficient value to the economy to justify the investment required; and appropriate institutional arrangements should exist, or be created, for seeing that the purpose of the loan is achieved.

There certainly may be circumstances in which assisting governments may find it necessary and desirable to provide development finance whose connection with individual projects is still more indirect. One such circumstance occurs when a country finds the financing of its development programme threatened by an unexpected shortfall in foreign-exchange earnings. As you know, the Swedish and British delegations at the United Nations Trade and Development Conference in 1964 proposed that thought be given to a scheme in which supplementary finance might be made available to a country finding itself in this predicament. At the request of the Conference, the Bank prepared a study of this question, and discussion of the study in the U.N. Trade and Development Board is now under way. But I persist in thinking that the planning and execution of projects is near the heart of the development process, and that the new emphasis being given to project preparation is a development of promise and importance.

Before the Bank comes to the consideration of individual projects in a member country, however, we make a survey of that country's economic position and resources. This is done, of course, in close cooperation with the government and the business community. Out of it come general conclusions about the extent to which a country can prudently borrow and also about ways in which it can coordinate its investments and other development measures in order to achieve the best effect.

It is equally logical to argue, and the Bank for a long time has argued, that external assistance also should be coordinated among the countries and institutions providing it. If we are going to improve the economic performance of the developing countries, then the aid-giving countries must themselves improve their own performance in this matter of coordination. You will not be surprised to hear me say that the easiest way to coordinate development assistance, of course, is to channel it through multilateral institutions like the Bank.

We have long since learned that to get aid used effectively in developing countries it is not sufficient to give good advice, nor can good practices easily be imposed from outside. On the contrary, the approach must be to demonstrate to those concerned with economic development in the poor

sound and effective should be followed, not because we in the developed world think they are correct but because these practices are needed by the developing countries themselves in order to enable them to conduct their affairs effectively. This requires a lot of tact and patience and, if I may say so, determination.

Incidentally, in the course of the 20 years that the World Bank has been operating in the development finance field, we have seen in many countries and many cases the beneficial results of this approach. Perhaps this is one reason why we find that governments concerned about the effectiveness of their aid programmes are turning increasingly to the international institutions, particularly the World Bank, to take the lead in working with developing countries on the establishment of sound policies and practices. It is now generally recognized throughout the world that the Bank, after all, has no political doctrinaire motives, but is interested solely in promoting sound economic growth. Although it is too early to know what the outcome will be, it is interesting to note that recently we have noticed that even principal aid-givers are considering channelling increasing amounts of their aid funds through multilateral organizations.

The advantages of multilateral assistance have been handsomely recognized here in Sweden, which, as most of you know has given extraordinary support to the Bank's affiliate, the International Development Association, called IDA for short.

IDA is administered by the Bank and extends credit on exceptionally favourable financial terms to the poorest member countries. Unlike the Bank, IDA does not earn a profit, and it does not raise funds by borrowing in capital markets; so that its resources must be replenished from time to time by the more prosperous countries among its membership. Sweden has not only participated in the regular replenishment of IDA's resources, but has made five special contributions, bringing Sweden's transfers to IDA to a total of about 250 million kronor. In this case, I am happy to say virtue has been rewarded. As it happens, without any contrivance on our part or on the part of the Swedish Government, the sum of Swedish contributions to IDA and to the Bank has been more than matched by purchases of Swedish goods and services for projects being carried out by clients of our two institutions.

By far the largest part of development assistance, however, continues to flow through bilateral channels. The bilateral approach to aid runs the risk of several different kinds of pitfalls -- pitfalls, let me say, which the Swedish programme has been able to avoid. Nearly all bilateral finance for development -- with Sweden with a notable exception -- requires the recipient to spend the proceeds in the country where the finance originates. The developing country thereby is denied the opportunity to fully explore the market and obtain goods and services on the best terms. The pattern of bilateral aid may also be warped away from economic goals, and often has been, by considerations of diplomatic policy and even of military strategy. For these and other reasons, bilateral assist

ance has not proved an effective means of improving the economic performance of the less developed countries. If the patent motive of the country giving aid is to promote its own exports, for instance, it becomes difficult to require, as a condition of that aid, that the receiving country take the hard and difficult steps it may need to take to increase savings and investment.

The existence of many bilateral programmes gives rise to still another problem. Many of the developing countries are now receiving aid from five or six different directions. It is evident in many cases that these efforts, however well-intentioned, lack any general coordination. To organize their aid in a more concerted way is a real challenge to the rich countries, and one to which new responses are becoming evident.

One way to coordinate aid is to do so within the framework of a single project. Not long ago, for instance, IDA made one of its long-term, low-cost credits for a grain storage project in East Pakistan. Sweden simultaneously made a loan for the same project, also a long term and at an interest rate favourable to the borrower. Sweden thereby has maintained the identity of its own contributions, while the Bank staff, wearing its IDA hat, assumes the responsability and expense of administering the credit and supervising the subsequent execution of the project. We welcome this type of cooperation, and look forward to more of it.

In a number of cases, individual projects have served as the framework for coordination on a larger scale. In Nigeria, for instance, four countries have joined the Bank in financing the construction of the Niger Dam, with the Bank again acting as administrator of the funds being made available. An analogous approach is being taken in the irrigation and development works now being constructed in the Indus Valley of West Pakistan, where six countries have joined the Bank and IDA in providing finance. Some idea of the magnitude of the project is indicated by its cost, which is estimated at the equivalent of $1,260 million; and one dam in the scheme will, at completion, be bigger than the well-known high dam at Aswan, in the United Arab Republic.

A still larger framework for coordination exists, of course, and that is the developing country itself. Some of the principal industrialized countries are beginning to join in consultative groups organized by the Bank to coordinate their assistance within this framework, and to see that all concerned move consistently toward the same development targets.

Groups of this sort now exist for eight countries : India, Pakistan, Colombia, Nigeria, Tunisia, Sudan, Malaysia and Thailand. Sweden, as you perhaps know, is a member of the consultative group for Tunisia. Each consultative group aims to improve the ability of the developing country to use capital effectively, by helping in the programming of development, in the preparation and screening of projects suitable for external aid, and by advising on administrative or financial problems. Each consultation is designed to provide the several capital-exporting participants with informed, objective analyses of the country's needs for technical assistance and its capacity to use external capital. These analyses are drawn up by the Bank, and they indicate not only the amounts

of capital that could effectively be used, but also the appropriate terms of financing and the purposes and projects that deserve priority.

We may find in the technique of the consultative group, the answer to one problem that has long seemed to me both highly important and relatively neglected. This is how to bring together, one might almost say to marry, technical and financial assistance in such a way that each complements the other and neither is wasted. Millions, I would even say tens of millions, of dollars have been spent on the preparation of surveys and reports which have never led to any real economic development because no thought was given to the financial requirements for the follow-through investments and no provision made for such finance. Similarly, tens, I would even say hundreds, of millions of dollars have been wasted on investment projects which were either inadequately prepared, incompetently executed, inefficiently managed or, unfortunately in some cases, all three. In all the talk about aid coordination, and I do not belittle the importance of other forms of coordination, it seems to me that bringing into the consultative group framework both the major elements in a country's investment programme and the related requirements for major technical assistance operations may lead to a very significant improvement in the quality of the entire aid operation. And, if the quality can be improved, we know from experience that the problem of increasing the quantity becomes very much less formidable.

To the eight groups that now exist, we hope, that we may be able to add three more by the end of 1966. In another three or four years, there may be 15 or so of these groups, concentrating their efforts on the countries that receive the greatest part -- probably upwards of 70% -- of the development finance that flows into the less developed world. It is for this reason that Mr. George Woods, the President of the World Bank, has said "I regard the emergence of these groups to be potentially one of the most significant developments since the development finance business began".

Finally, Mr. Chairman, let me make a few remarks about the dimensions of development assistance. The first dimension I want to mention is time. Those of us who are old enough to look back as much as 30 or 40 years are in a position to realize that our own way of living has been transformed in this time, by the increasing use of electricity, by the advent of the motor car, by industrial development and technological advances of many different kinds. But let us remember that these changes did take 30 or 40 years.

In the case of the less developed nations, it is only realistic to suppose that a long time will be required to bring about the transformation of these countries that has to be accomplished. Consider, for instance, that in the case of a large-scale hydroelectric project, study and planning commonly take five years, and actual construction takes another five. The big Indus irrigation works I mentioned a few moments ago are expected to take from 10 to 13 years to complete. Before the last outside technician leaves the Ethiopian Telecommunications Board, more than 15 years will have passed since the beginning of the project.

If development were merely a matter of accomplishing physical changes, it would take a long time. But, as we have already seen, more than that is involved -- acquisition of skills, establishment of institutions, changing habits and perspectives on life. While it is impossible not to sympathize with the often repeated desires and indeed intentions of the developing countries to move rapidly ahead on many fronts, our experience clearly demonstrates that most of what we call the problems of development are unfortunately not susceptible of quick or painless solutions. Indeed it is now clear that the attack on poverty and backwardness must be thought of as a long campaign -- not a matter of a few years or even a "decade of development" -- but as a problem that can only be gradually resolved.

How fast are the less developed countries moving at present? It is, of course, not possible to answer this question with precision. Nevertheless, many countries have given a demonstration of what can be done, often in spite of great difficulties, to make decisive improvements in production and living standards. The growth on the physical side has in many instances been imposing. The Indian Railways, for instance, today, are carrying two and one half times as much freight as they did in the first year of India's independence. In Mexico, the public power supply has tripled in the last 15 years; in Brazil, it has nearly quadrupled. Nor have the gains been confined to the physical side: what is sometimes called the "social gap" actually is beginning to close. In the decade after 1950, the number of children in primary schools in South America nearly doubled; in Africa it did double; and in Asia it more than doubled. All this began, to be sure, from a low starting point; but the trend is up.

The trend equally is up with respect to intangibles that are harder to measure. To be sure, the developing countries still make mistakes, and sometimes extremely costly ones, in economic policy and in the execution of development programmes, and must continue to be one of the concerns of those giving development assistance to help prevent these errors. Nevertheless, the developing countries have been gaining in experience and wisdom. In the ability to formulate policy, in the number of institutions able to originate and administer measures for economic development, in the number of individuals able to come forward to lead private and public undertakings, nearly all the developing countries are far ahead of where they were a decade or two ago. All these are hopeful signs.

Out of 80 developing countries in the Bank's membership, about one-third have attained in the recent past rates of 5 per cent or more in growth of real income -- countries like Mexico and Venezuela, Pakistan, Malaysia and Thailand. A high rate of growth is not necessarily self-sustaining growth, however, and most of these countries will need encouragement and support for a considerable time to come. Nevertheless, it is reasonable to expect that these nations, within the lifetime of most of their present populations, can begin to finance their own development without resort to special assistance.

On the other hand, in close to half the 80 less developed countries in the Bank, income per head is rising each year

only by one per cent or less. Even to keep abreast of recent high rates of population growth is not a negligible achievement, but it is far from sufficient. The average per capita income in this group is more than $120 a year. At current rates of growth, income levels will hardly reach $170 a year by the end of this century. In some countries it will be much lower.

As I said at the beginning of these remarks, to achieve any progress at all is in many areas of the world something new in their history. In what has been done, be it much or little, external assistance has played a role of critical importance. Looking only at the crude arithmetic, one can estimate that the $9 billion now flowing to the less developed countries, net of principal repayments, is equivalent to about one-quarter of their total availabilities of foreign exchange, and to about one-quarter of what they are able to spend on new productive facilities. Without these amounts, progress would have been much slower, and in some countries it would not have taken place at all.

It is a striking fact that development assistance amounting to less than one per cent of the gross national income of the industrialized countries, when it is transferred to the underdeveloped world, equals 25 per cent of new capital formation. In the Bank, we believe that if for the next five years another $3 to $4 billion were added each year to the flow of development finance, it could be used effectively by the less developed countries. That sum would still leave the total flow at less than one per cent of the gross national income of the prosperous nations; but it would, I am convinced, have a considerably magnified effect on the economic growth of the developing countries.

These countries continue to be ringed about by difficulties. Rising charges on their external debt take nearly 15 per cent of their foreign exchange income each year, and food imports take another 15 per cent. Their trade income rises less rapidly than their need for foreign exchange. And, looming over all, is what the British Ambassador to the United Nations has called "the vast and dominant problem" of population growth. Today, in the underdeveloped countries as a whole rising population consumes about half the new production they are able to achieve.

It is an astonishing fact that in the face of these circumstances, the flow of development assistance is remaining static. In the past five years, the gross national product of the high-income countries has grown by about $250 billion. None of this prodigious growth has been reflected in the volume of development finance. As a matter of fact, the flow of <u>official</u> assistance -- as opposed to private investment -- was less in 1964 than it had been in 1963 (and may prove to have been less in 1965 than it was in 1964).

In short, the financial dimensions of assistance today do not meet the challenge of development. It is difficult to believe that such a state of affairs can long continue. Surely we must soon awaken to the fact that it would not be in the interest of either the rich or the poor countries to let the gulf between them persist. Indeed, it may not be out of

place to remember something said by the late President Kennedy. He remarked that if society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich. These are stark words, and they contain a warning which it would be dangerous to ignore.

Aldewereld

ENTWICKLUNGSHILFE EINE DRINGENDE AUFGABE

Ansprache des Herrn S. ALDEWERELD, *Vizepräsident der Weltbank und der Internationalen Entwicklungsorganisation vor der Friedrich Ebert Stiftung in Bonn, am 11. Mai 1966.*

Ich bin sehr dankbar für diese Gelegenheit, vor der Friedrich-Ebert-Stiftung zu sprechen. Die Beziehungen zwischen der Stiftung und den Mitarbeitern der Weltbank sind seit langer Zeit freundlich und konstruktiv. In der Bank schätzen wir die Tätigkeit dieses Institutes nicht nur als solche, sondern auch als Beweis für das Interesse des deutschen Volkes an dem gesamten Fragenkomplex der Entwicklung der ärmeren Länder dieser Welt.

Ich freue mich, Ihnen mitteilen zu können, welch hohen Wert wir in der Bank der deutschen Beteiligung an den internationalen Entwicklungsanstrengungen beimessen. Ziel meiner heutigen Ausführungen an dieser Stelle ist, etwas darüber zu sagen, wie wichtig diese Bemühungen für uns alle sind und einige der Schritte zu erwähnen, die jetzt unternommen werden oder unternommen werden könnten, um ihre Erfolgsaussichten zu bessern.

Wir alle wissen, dass wir in einer geteilten Welt leben, aber ich frage mich, ob wir die Tiefe dieser Teilung realisieren. Rund eine Milliarde von uns — hier in Deutschland wie auch in anderen Ländern Europas, Nordamerikas und im Westen des Stillen Ozeans — leben in relativem Wohlstand. Wir stellen nur ein Drittel der Bevölkerung der Erde, doch

erzeugen und verbrauchen wir rund fünf Sechstel ihres Reichtums.

Das Missverhältnis zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen bei uns und in den Entwicklungsländern beträgt etwa 10 zu 1. Zwischen den Ländern mit den grössten und jenen mit den geringsten wirtschaftlichen Fortschritten ist dieses Missverhältnis sogar noch grösser — zwischen Deutschland und Indien beispielsweise gilt die Grössenordnung von 20 zu 1. Dieses Missverhältnis zwischen Reich und Arm ist eben nur eines von vielen anderen Missverhältnissen — auf dem Gebiet der Ernährung, Gesundheit, Erziehung, Beschäftigung und Lebenserwartung.

Die Völker der armen Länder, so arm sie auch sind, vermehren sich schneller als die in den Industriestaaten der Erde — tatsächlich mehr als doppelt so schnell. Im laufenden Jahr 1966 wird die Bevölkerung der Erde um 65 Millionen zunehmen, von denen 50 Millionen Bürger der wirtschaftlich unterentwickelten Länder sein werden.

Wenn die gegenwärtigen Bevölkerungstendenzen fortdauern — und die ihnen entgegenwirkenden Kräfte sind bisher recht schwach — dann wird im Jahre 2000, also innerhalb der Lebensspanne Ihrer Kinder und vieler unter uns hier, die Weltbevölkerung fast das Doppelte ihrer heutigen Ziffer erreichen. Sie wird sechs Milliarden zählen, und mehr als 75 % dieser sechs Milliarden werden in denjenigen Ländern leben, die heute wirtschaftlich unterentwickelt sind.

Die dringende Aufgabe der gesamten Entwicklungshilfe ist es, den Lebensstandard dieser

Menschen erträglich zu machen und gleichzeitig die Volkswirtschaft der Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, allmählich eine vertretbare Wachstumsrate aus eigenen Mitteln zu erzielen. Was in den nächsten 35 Jahren notwendig sein wird, ist eine ungeheure Produktivitätssteigerung in den armen Ländern von heute — zum Beispiel eine Verdreifachung der Nahrungsmittelversorgung sowie vergleichbare Produktionssteigerungen bei anderen Waren und Dienstleistungen.

Erreichen wir diese Ziele nicht und lebt die nächste Generation auch noch in einer Welt, in der eine tiefe Kluft zwischen der in wachsendem Wohlstand lebenden Minderheit und der in Armut lebenden Mehrheit besteht, dann wird dieses Missverhältnis weiter unser Gewissen belasten und auch — darauf brauche ich kaum hinzuweisen — gefährlich für den Weltfrieden werden.

Die gesetzten Ziele mögen sehr ehrgeizig erscheinen, doch sie sind erreichbar. Erstens sind bereits ganz beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Es mag Sie überraschen, doch ist es Tatsache, dass im Laufe der letzten 20 Jahre das Gesamteinkommen in den Entwicklungsländern der Erde sich nahezu verdoppelt hat.

Obwohl ein grosser Teil dieser Einkommenssteigerung durch die Bevölkerungszunahme wettgemacht wurde, bleibt die Tatsache bestehen, dass dies eine erhebliche Leistung darstellt. Dass soviel getan worden ist und dass die wirtschaftliche Entwicklung — trotz vieler Rückschläge und Stockungen — jetzt in allen Teilen der Welt in Gang gekommen ist, sind

Umstände, die in der Geschichte der Menschheit nicht ihres gleichen haben.

Zweitens werden die Aufgaben der Entwicklung gegenwärtig grösstenteils aus den Mitteln der Entwicklungsländer selbst erfüllt und diese Länder werden auch weiterhin den grössten Teil der Anstrengungen auf sich nehmen und auch den grössten Teil der Entwicklungskosten bestreiten. Die Hilfe der Industriestaaten ist eine Ergänzung zu den Anstrengungen der Entwicklungsländer.

Gegenwärtig erreicht der den Entwicklungsländern zugute kommende Bruttostrom langfristiger finanzieller Hilfsmittel aus staatlichen und privaten Quellen rund 12 Milliarden Dollar pro Jahr. Berücksichtigt man die Rückzahlung früher gewährter Mittel, so schmilzt diese Summe zusammen auf etwas über 9 Milliarden Dollar. Im Vergleich zum Reichtum der Nationen, denen dieser Strom entspringt, ist das keine grosse Summe; es ist weniger als ein Prozent des Bruttosozialprodukts der Industriestaaten.

Die Grösse und Dringlichkeit der Entwicklungsaufgabe macht es unbedingt notwendig, dass die Industriestaaten weiterhin bemüht bleiben, das Ausmass und die Wirksamkeit ihrer Entwicklungshilfen zu erhöhen.

Diese Bemühungen könnten in drei Formen ihren Ausdruck finden : in der Verbesserung der eigentlichen Technik der Wirtschaftshilfe, in Verbesserungen in der Organisation und Verwaltung des internationalen Kapitalstroms und nicht zuletzt in erhöhter Entwicklungshilfe und günstigeren Bedingungen. Jede dieser drei Formen stellt an sich schon ein sehr umfangreiches Thema dar, ich will deshalb jeweils nur über eine oder zwei Haupttendenzen sprechen.

Was die Technik der Wirtschaftshilfe angeht, so haben wir alle — Entwicklungsländer, Hilfe gewährende Länder, im Ausland tätig werdende Unternehmer und Investoren, die Weltbank und andere internationale Institutionen — Gelegenheit gehabt, in den letzten 20 Jahren sehr viel zu lernen.

Es ist uns wieder und wieder klar gemacht worden, dass wir über die Finanzierung von Maschinen und Ausrüstung hinausgehen müssen, wenn wir wirksam werdende Hilfe gewähren wollen : wir müssen innerhalb des gesamten Entwicklungsprozesses die Notwendigkeit berücksichtigen, die Mängel dessen auszugleichen, was ich die menschliche Infrastruktur nennen möchte. Wir müssen die erforderlichen menschlichen Fähigkeiten verfügbar machen und entwickeln für die Ausarbeitung, Durchführung und unternehmerische Leitung von Entwicklungsprojekten.

Erstmalig machten wir mit diesem Problem Bekanntschaft bei unserer ersten Mission in eines unserer Entwicklungsländer, einer Mission, die 1947 nach Chile ging, um einen Vorschlag zu prüfen, dort ein Energievorhaben zu finanzieren. Dieser Antrag wurde uns in Form eines hübsch in schwarzes Saffianleder gebundenen Buches vorgelegt, und ich erinnere mich, dass einer der führenden Leute in der Bank damals die Meinung äusserte, wir würden in etwa einer Woche ein Darlehen für das Projekt gewähren können. Als wir aber das Buch aufschlugen, stellten wir fest, dass wir damit eigentlich eher eine Vorstellung von

einem Projekt, nicht jedoch ein Projekt als solches in Händen hielten, das genügend vorbereitet gewesen wäre, um einen genauen Voranschlag seines Bedarfs an Finanzmitteln, Ausrüstung und Arbeitskräften zu gestatten.

Es erwies sich für uns als notwendig, mehrmals nach Chile zu reisen, um Informationen über das Projekt und seinen wirtschaftlichen Rahmen zu bekommen — ich erinnere mich nur zu gut daran, denn eine dieser Reisen gehörte zu den ersten Missionen, die ich für die Bank übernahm. Das Darlehen — übrigens unser erstes Entwicklungsdarlehen — erfolgte erst nach Ablauf eines Jahres.

In der Zwischenzeit hatten Mitarbeiter der Bank Empfehlungen für den Finanzierungsplan gemacht, Beiträge zu einer wirtschaftlichen Analyse des Projekts geleistet, Rat hinsichtlich technischer Änderungen erteilt und bei der Prüfung von Massnahmen geholfen, um die Organisation der Firma zu verbessern, die den Plan ausführen sollte. Als wir schliesslich das Darlehen gaben, war das Projekt modifiziert und verbessert, die organisatorische Struktur des Darlehensnehmers verstärkt. Gleichzeitig war die Grundlage für ein Programm zur Ausweitung der chilenischen Energiewirtschaft gelegt worden, das seitdem stetig vorangeschritten ist.

Im Vergleich zu den Verfahren, die wir heute anwenden, waren unsere Methoden der Wirtschaftsanalyse und Projektprüfung im Jahre 1947 recht primitiv. Obwohl die Prüfung von Projekten vielleicht auch heute noch ebensosehr eine Kunst wie eine Wissenschaft darstellt, haben unsere Verfahren immerhin wesentliche Fortschritte gemacht im Hinblick auf eine

tiefergehende Analyse, grössere Genauigkeit und eine umfassendere Berücksichtigung aller in Frage kommender Faktoren. Auf jeden Fall wurde es gleich am Ausgangspunkt der Geschäftstätigkeit der Bank zum Grundsatz gemacht, dass nicht nur Kapital, sondern auch technische Beratung ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklungshilfe sein würde.

Es scheint mir ein gesunder Zug zu sein, dass nicht nur die Bank, sondern auch andere auf dem Gebiet der Entwicklung Tätige immer grössere Anstrengungen machen, um den Entwicklungsländern bei der Aufstellung und Vorbereitung von Projekten behilflich zu sein. Weder allgemeine Programme, noch angemessene Kapitallieferungen werden irgendetwas ausrichten, solange nicht die richtigen Verfahren, eine fähige Geschäftsführung und Arbeitskräfte mit der richtigen Mischung von Fertigkeiten zusammengebracht und wirksam auf gut geplante Projekte konzentriert werden. Wir selbst halten es für eines der dringendsten Erfordernisse auf dem gesamten Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung, dass eine wachsende Anzahl gut geplanter Projekte hervorgebracht wird.

Meist erfüllt ein gutes Projekt wenigstens drei Aufgaben : es schafft eine Möglichkeit für zweckgebundene Kapitaleinfuhr in ein Entwicklungsland, es erzeugt Waren oder Dienstleistungen, die für die Wirtschaft nützlich sind; und es bietet den technischen und unternehmerischen Kräften der Entwicklungsländer die Möglichkeit, Erfahrungen in der Planung und Ausführung von Investitionen zu sammeln.

Lassen Sie mich diese Meinung durch ein Beispiel veranschaulichen. Nicht lange nach

Gründung der Bank hat die äthiopische Regierung uns um Hilfe bei dem Wiederaufbau und der Entwicklung ihres nationalen und internationalen Fernsprech-, Funk- und Telegraphennetzes gebeten.

Unsere Prüfung dieses Vorhabens und die Besprechungen mit den äthiopischen Behörden führten zu einem anspruchsvolleren Plan, nämlich nicht nur die erforderliche Ausrüstung zu stellen, sondern auch ein leistungsfähiges Fernmeldewesen aufzubauen, welches die Äthiopier eines Tages selbst leiten würden. Mit einer Reihe einander ablösender, in Europa angeworbener Geschäftsführer und mit Hilfe eines praktischen und umfassenden Programms für die Ausbildung äthiopischen Personals wurde dieses Projekt mit einem hohen Mass an Erfolg ausgeführt. Materiell gesehen verfügt Äthiopien jetzt über ein modernes Fernmeldenetz.

Wichtiger ist jedoch, dass es über eine Organisation verfügt, die Gewinne erzielt, ihre Geschäfte selbst leitet und ihr eigenes Wachstum zu planen und durchzuführen vermag. Die Zahl der von der äthiopischen Fernmeldebehörde angestellten ausländischen Techniker, die einmal mehr als 100 betrug, liegt heute unter einem halben Dutzend. Das Projekt hat in der Tat die Äthiopier in die Lage versetzt, selber zu einer Quelle technischer Hilfe zu werden; als vor einigen Jahren Techniker in den Kongo gingen, um das Wirtschaftsleben dieses Landes wieder in Gang zu bringen, bestand eine der Fernmeldesachverständigengruppe aus Äthiopiern.

Selbstverständlich hat die Bank selbst nicht genügend Personal, um die gesamte technische

Hilfe zu leisten, die erforderlich ist. Darum nehmen wir in zunehmendem Masse die Dienste von beratenden Volkswirten, Ingenieuren, Finanz- und anderen Experten von ausserhalb des Bankpersonals in Anspruch.

Wie ich schon sagte, steht die Bank keineswegs allein mit ihrem Anliegen, die Zahl der zur Finanzierung verfügbaren Projekte zu erhöhen. Der Sonderfonds der Vereinten Nationen, der jetzt ein Teil des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen geworden ist, hat seine Investitionsvorstudien ständig vermehrt und verfügt nun über Mittel in Höhe von rund 150 Millionen Dollar pro Jahr, die für diesen Zweck zugesagt werden können.

Im Rahmen einer 1964 getroffenen Vereinbarung werden landwirtschaftliche Vorhaben jetzt mit gemeinsamer Unterstützung von der Ernährungs- und Landwirtschafts - Organisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltbank aufgestellt und ausgearbeitet. Gemäss einer ähnlichen Vereinbarung besuchen UNESCO-Missionen bestimmte Länder, um bei der Entwicklung von Schulbauprogrammen zu helfen, die für eine Finanzierung durch das Ausland in Betracht kommen. Die Bank selbst hat in Afrika in Nairobi und in Abidjan zwei Büros eröffnet. Es ist die Aufgabe dieser Büros, unseren afrikanischen Mitgliedsländern bei der Entwicklung und Vorbereitung von Projekten zu helfen.

Wir alle können uns an Schauergeschichten aus der Frühzeit der Entwicklungshilfe erinnern, über schlecht angelegte Projekte, die in Angriff genommen und dann aufgegeben wurden, über Strassen, die ins Nichts führen

oder über falsch oder überhaupt nicht benutzte Maschinen. Heute gibt es auf der Welt immer noch schlechte Projekte, einschliesslich solcher, die noch in Bau sind und die, so gut sie auch — materiell gesehen — ausgeführt werden, wahrscheinlich von geringem wirtschaftlichem Wert sein werden. Dennoch sind diese Schauergeschichten jetzt seltener geworden, und diese Tatsache könnte bedeutsam sein : sie zeigt, dass gewisse Fortschritte gemacht werden. Und Projekte — einst innerhalb der wirtschaftlichen Entwicklung ein vernachlässigtes Thema — fesseln heute immer mehr die Aufmerksamkeit.

Ich möchte bei Ihnen natürlich nicht den Eindruck hinterlassen, dass Projekte alles sind. Immerhin haben Sie gesehen, dass wir bei der Verwendung des Wortes « Projekt » in der Bank nicht nur etwas Greifbares wie einen Damm oder eine Autobahn meinen.

Wir benutzen dieses Wort auch zur Umschreibung eines Zieles, das zu umfassend ist, um sich durch eine einzige sichtbare Anlage darstellen zu lassen. Dieses Ziel kann beispielsweise in der Durchführung von Verbesserungen innerhalb eines gesamten Wirtschaftssektors in einem bestimmten Land bestehen. So haben wir z.B. Weltbankdarlehen gewährt, um Ausrüstungen sehr verschiedener Art und Grösse zur Entwicklung zusätzlicher energiewirtschaftlicher Anlagen in ganz Mexiko bereitzustellen. In Indien gab die Bank Darlehen, um Lokomotiven, Rollmaterial, Baugeräte und viele andere Dinge kaufen zu helfen, die für eine Erweiterung der Eisenbahnen notwendig waren, während die Schwestergesellschaft der Bank, die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) Kredite zur Finanzierung von

Einfuhrprogrammen für notwendige Ausrüstungen gewährte, um die Produktion in ganz bestimmten Herstellerfirmen in Indien aufrechtzuerhalten.

Ganz gleich, ob wir von einem Projekt oder Programm sprechen, erwarten wir, dass ein Bankdarlehen für einen genau bezeichneten Zweck bestimmt ist. Es sollte dazu beitragen, einen deutlich spürbaren Bedarf zu decken; es sollte Waren oder Dienstleistungen erzeugen, deren Wert für die Wirtschaft hoch genug ist, um die erforderliche Investition zu rechtfertigen, und es sollten entsprechende institutionelle Regelungen bestehen oder getroffen werden, die gewährleisten, dass der Zweck des Darlehens erreicht wird.

Es mag sicher Umstände geben, unter denen die Hilfe leistenden Regierungen es für notwendig und wünschenswert erachten, Entwicklungsfinanzierung zu liefern, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit einzelnen Projekten steht. Ich bin aber nach wie vor der Ansicht, dass die Planung und Ausführung von Projekten von zentraler Bedeutung im Entwicklungsprozess ist und dass der neuerliche Nachdruck, welcher der Ausarbeitung von Projekten verliehen wird, eine vielversprechende und bedeutsame Entwicklung darstellt.

Ehe die Bank jedoch an die Erwägung einzelner Projekte in einem Mitgliedsland herangeht, führen wir eine Untersuchung der wirtschaftlichen Lage und des Entwicklungspotentials dieses Landes durch, die selbstverständlich in enger Zusammenarbeit mit der Regierung und der Geschäftswelt erfolgt. Diese Untersuchung führt zu allgemeinen Schlüssen über das Ausmass der Anleihen, die dieses

Land aufnehmen kann, und auch zu Schlüssen über die bestmögliche Koordinierung von Investitionen und sonstigen Entwicklungsmassnahmen.

In diesem Zusammenhang hat die Bank seit langer Zeit den Standpunkt vertreten, dass ausländische Hilfe ebenfalls von den Ländern und Einrichtungen, die sie gewähren, koordiniert werden sollte. Wenn wir die wirtschaftliche Leistung der Entwicklungsländer steigern wollen, dann müssen auch die Industrieländer und internationalen Organisationen ihre Wirtschaftshilfe miteinander koordinieren. Sie werden nicht überrascht sein, von mir zu hören, dass die einfachste Möglichkeit zur Koordinierung von Entwicklungshilfe natürlich darin besteht, sie über multilaterale Organisationen wie die Bank zu leiten.

Wir haben seit langem gelernt, dass es für den wirksamen Einsatz der Hilfe in den Entwicklungsländern nicht ausreicht, gute Ratschläge zu erteilen und dass sich gute Verfahren nicht leicht von aussen aufdrängen lassen. Der Ansatzpunkt muss im Gegenteil sein, den für die wirtschaftliche Entwicklung in den armen Ländern Zuständigen klarzumachen, dass die von uns für vertretbar und wirksam befundenen Verfahren verfolgt werden sollten — nicht, weil wir in den Industriestaaten sie für richtig halten, sondern weil die Entwicklungsländer selbst diese Verfahren brauchen, um ihre Angelegenheiten wirksam führen zu können. Das erfordert in hohem Masse Takt und Geduld und — wenn ich das einmal sagen darf — auch Entschlossenheit.

Im Laufe der 20 Jahre, die die Weltbank jetzt in der Entwicklungsfinanzierung tätig

ist, haben wir in vielen Ländern und zahlreichen Fällen die nützlichen Ergebnisse dieser Einstellung beobachtet. Das ist vielleicht einer der Gründe für unsere Feststellung, dass Regierungen, die um die Wirksamkeit ihrer Hilfsprogramme bemüht sind, in zunehmendem Masse internationale Institute — insbesondere die Weltbank — auffordern, in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Einführung einer besseren Entwicklungspolitik und wirksameren Praktiken die Initiative zu ergreifen. Es wird jetzt in der ganzen Welt allgemein anerkannt, dass die Bank tatsächlich keine politischen oder doktrinären Motive verfolgt, sondern ausschliesslich daran interessiert ist, ein gesundes wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Obwohl es für die Voraussage eines Endergebnisses zu früh ist, konnten wir doch mit Interesse in jüngster Zeit beobachten, dass sogar bedeutende Geberländer in Betracht ziehen, wachsende Beträge ihrer Hilfsmittel über multilaterale Organisationen zu leiten.

Eine Regierung hat das bereits getan, und zwar Schweden, das wie einige von Ihnen wissen werden, der Tochtergesellschaft der Bank, der Internationalen Entwicklungsorganisation, kurz IDA genannt, ausserordentliche Unterstützung zuteil werden liess. Im Gegensatz zur Bank erzielt die IDA keinen Gewinn und beschafft sich keine Mittel durch Anleihen auf den Kapitalmärkten; deshalb müssen ihre Hilfsmittel von Zeit zu Zeit durch die besser gestellten Länder unter ihren Mitgliedern wieder aufgefüllt werden. Schweden hat sich nicht nur an der regulären Aufstockung der IDA-Hilfsmittel beteiligt, sondern fünf besondere Ergänzungsleistungen gezahlt. Damit erreichten Schwedens Zuwendungen an die IDA fast 50 Millionen Dollar.

Als Folge einer, soviel ich weiss ursprünglich von deutschen Vertretern in der IDA ausgehenden Anregung, hat die Bank selbst besondere Beiträge zur Ergänzung der IDA-Hilfsmittel in Höhe von rund 125 Millionen Dollar geleistet. Nach den Bestimmungen ihrer Satzung steht die IDA weiterhin besonderen Ergänzungsleistungen von ihren Mitgliedsländern offen; in jedem Falle wird es für die Länder mit hohem Einkommen unter den IDA-Mitgliedern vor Ende dieses Jahres Zeit werden, eine weitere reguläre Aufstockung der IDA-Hilfsmittel in Erwägung zu ziehen.

Der weitaus grösste Teil der Entwicklungshilfe fliesst jedoch nach wie vor durch bilaterale Kanäle. Aus bilateraler Wirtschaftshilfe können sich mehrere mögliche Nachteile ergeben. Bei fast jeder bilateralen Entwicklungshilfe wird vom Empfänger verlangt, dass er die Mittel in dem Land ausgibt, aus dem sie stammen. Dadurch wird dem Entwicklungsland die Möglichkeit genommen, den Markt eingehend zu erforschen und Waren und Dienstleistungen zu den günstigsten Bedingungen zu beziehen. Das Schema der bilateralen Hilfe kann auch — was häufig geschehen ist — durch die Berücksichtigung aussenpolitischer oder sogar militär-strategischer Gesichtspunkte von den wirtschaftlichen Zielen ablenken.

Aus diesen und anderen Gründen hat sich die bilaterale Hilfe nicht als wirksames Mittel zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung in den Entwicklungsländern erwiesen. Wenn z.B. das offenkundige Motiv eines Hilfe gewährenden Landes die Förderung der eigenen Ausfuhren ist, erweist es sich als schwierig, an diese Hilfe die Bedingung zu knüpfen, dass das Empfängerland die harten und schwierigen

Massnahmen ergreift, die zur Steigerung der Spar- und Investitionstätigkeit notwendig wären.

Die Existenz vieler bilateraler Programme wirft noch ein weiteres Problem auf. Viele Entwicklungsländer erhalten jetzt Hilfe aus fünf oder sechs verschiedenen Richtungen. Es liegt auf der Hand, dass in vielen Fällen diesen Anstrengungen, mögen sie auch in noch so guter Absicht erfolgen, allgemeine Koordinierung fehlt. Ihre Hilfsmassnahmen in besserem Zusammenspiel zu organisieren, ist eine dringende Aufgabe für die Kapital gebenden Länder und neue Möglichkeiten zur Lösung der Aufgabe bahnen sich an.

Ein Weg zur Koordinierung der Hilfe ist ihre Zusammenfassung im Rahmen eines Einzelprojekts. In Pakistan haben sich beispielsweise Deutschland und fünf andere Staaten der Bank und der IDA angeschlossen, um ein riesiges Bewässerungs- und Entwicklungsprojekt zu finanzieren, das gegenwärtig im Indusbecken entsteht. In Pakistan wird der deutsche Finanzierungsbeitrag klar identifiziert und erkannt, doch übernimmt das Personal der Bank die Verantwortung für die Verwaltung der Mittel und die Aufsicht über die Projektausführung. Die auf den Gegenwert von 1 260 Millionen Dollar veranschlagten Kosten vermitteln eine Vorstellung von der Grösse dieses Vorhabens : ein zu dem Projekt gehörender Staudamm wird nach Fertigstellung grösser sein als der bekannte hohe Damm in Assuan in der Vereinigten Arabischen Republik.

Eine noch grössere Aufgabe für derartige Bemühungen bietet sich in der Koordinierung der gesamten Entwicklungshilfe, die von ver-

schiedenen Quellen einem bestimmten Entwicklungsland gewährt wird. Einige der wichtigsten Industriestaaten schliessen sich jetzt von der Bank aufgestellten Gruppen zur Koordinierung ihrer Hilfe in diesem Rahmen an und erreichen damit, dass alle Beteiligten gemeinsam die gleichen Entwicklungsziele verfolgen.

Für acht Länder gibt es jetzt derartige Gruppen : Indien, Pakistan, Kolumbien, Nigeria, Tunesien, Sudan, Malaysia und Thailand. Mit Genugtuung kann ich feststellen, dass Deutschland allen acht Gruppen als Mitglied angehört. Jede « Consultative Group » oder Beratungsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, die Fähigkeit des Entwicklungslandes zum wirksamen Einsatz von Kapital zu verbessern, indem sie bei der Programmierung der Entwicklung, der Ausarbeitung und Prüfung der für Auslandshilfe geeigneten Projekte und durch Ratschläge bei Verwaltungs- oder Finanzierungsfragen hilft.

Besprechungen und Beratungen innerhalb dieser Gruppen haben den Zweck, die verschiedenen Kapitalausfuhrländer mit gut fundierten, objektiven Analysen des betreffenden Landes und seiner Fähigkeit zu versehen. Diese Analysen beziehen sich hauptsächlich auf die Fähigkeit des Landes, Auslandskapital nutzbringend zu verwenden, sowohl als auch auf den Bedarf an technischer Hilfe. Sie werden von der Bank unternommen und liefern nicht nur einen Hinweis auf die Kapitalbeträge, die wirksam eingesetzt werden könnten, sondern auch auf die angemessenen Finanzierungsbedingungen und diejenigen Zwecke und Vorhaben, die Vorrang verdienen.

Vielleicht finden wir in der Methode der Beratungsgruppe die Antwort auf eine Frage, die mir seit langem als ausserordentlich wichtig und relativ vernachlässigt erschienen ist. Es handelt sich darum, wie man technische und finanzielle Hilfe so eng miteinander verbinden kann, dass sie einander ergänzen und keine von beiden vergeudet wird.

Viele Millionen Dollar sind für die Ausarbeitung von Untersuchungen und Berichten ausgegeben worden, die niemals einen echten Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung gemacht haben, weil die finanziellen Voraussetzungen für die zu ihrer Durchführung notwendigen Investitionen nicht berücksichtigt und keine Vorkehrungen für eine derartige Finanzierung getroffen wurden. Auf ähnliche Weise wurden hunderte von Millionen Dollar bei Investitionsvorhaben vergeudet, weil diese entweder nicht ausreichend vorbereitet, unzulänglich ausgeführt, oder nicht richtig verwaltet worden waren. In manchen Fällen liegen alle drei Mängel zugleich vor.

Mit meinen Ausführungen über die Koordinierung der verschiedenen Hilfeleistungen will ich nicht die Bedeutung anderer Formen der Koordinierung herabsetzen. Doch scheint es mir, dass es zu einer erheblichen Qualitätssteigerung der gesamten Hilfeleistungen führen könnte, wenn man im Rahmen der Beratungsgruppe sowohl die wichtigsten Elemente des Investitionsprogramms eines Landes wie auch den damit zusammenhängenden Bedarf an grösseren Arbeiten auf dem Gebiet der technischen Hilfe behandelt. Die dadurch mögliche Steigerung in der Wirksamkeit der gesamten Kapitaleinfuhr würde, wie wir aus Erfahrung

wissen, es leichter machen, eine Erhöhung des Kapitalstroms anzustreben.

Wir hoffen, bis Ende 1966 den bisher bestehenden acht Beratungsgruppen drei weitere hinzufügen zu können. Drei oder vier Jahre später könnte es etwa 15 derartige Gruppen geben, die ihre Anstrengungen auf diejenigen Länder konzentrieren, welche den grössten Teil (wahrscheinlich mehr als 70 %) der gesamten Entwicklungshilfe erhalten.

Lassen Sie mich zum Abschluss einige Bemerkungen über die Dimensionen der Entwicklungshilfe machen. Die Zeit möchte ich als erste Dimension erwähnen. Diejenigen von uns, deren Alter zu einer Rückschau über 30 oder 40 Jahre ausreicht, vermögen zu erkennen, dass sich unsere eigenen Lebensverhältnisse in dieser Zeitspanne gewandelt haben durch die zunehmende Verwendung der Elektrizität, das Auftreten des Automobils, die Entwicklung der Industrie und die verschiedensten sonstigen technischen Fortschritte. Lassen Sie uns aber nicht vergessen, dass diese Veränderungen tatsächlich 30 oder 40 Jahre gebraucht haben.

Im Falle der geringer entwickelten Nationen ist es realistisch anzunehmen, dass in diesen Ländern nur innerhalb einer langen Zeitspanne die Veränderungen zu erreichen sind, die Voraussetzungen zu einem anhaltenden Wirtschaftswachstum sind. Ziehen Sie beispielsweise in Betracht, dass im Falle eines gross angelegten Wasserkraftvorhabens im allgemeinen fünf Jahre für die Untersuchung und Planung und weitere fünf Jahre für die eigentlichen Bauarbeiten erforderlich sind. Voraussichtlich wird die Fertigstellung der ausgedehnten Bewässerungsanlagen am Indus, die ich eben erwähnte, 10 bis 13 Jahre erfordern. Ehe der letzte ausländische Techniker die äthiopische Fernmeldebehörde verlässt, werden mehr als 15 Jahre seit Beginn des Projektes ins Land gezogen sein.

Ginge es bei der Entwicklung allein darum, sichtbare Veränderungen herbeizuführen, so würde bereits dies viel Zeit erfordern. Wie wir aber schon gesehen haben, handelt es sich um mehr als das — um die Aneignung von Fertigkeiten, die Schaffung von Einrichtungen und die Änderung der Gewohnheiten und Anschauungen. Während es unmöglich ist, sich den oft wiederholten Wünschen und Absichten der Entwicklungsländer zu verschliessen, zeigt unsere Erfahrung deutlich, dass die meisten Fragen, die wir als Entwicklungsprobleme bezeichnen, einen schnellen gleichzeitigen Fortschritt an allen Fronten leider nicht zulassen.

Es steht heute fest, dass man den Angriff auf Armut und Rückständigkeit als einen langen Feldzug ansehen muss — nicht als Angelegenheit von wenigen Jahren oder gar eines « Entwicklungsjahrzehnts » — sondern als Problem, dessen Lösung nur schrittweise erfolgen kann.

Wie schnell kommen die Entwicklungsländer gegenwärtig vorwärts? Natürlich lässt sich diese Frage nicht mit Genauigkeit beantworten. Immerhin haben viele Länder unter Beweis gestellt, was — häufig trotz grosser Schwierigkeiten — getan werden kann, um entscheidende Steigerungen der Produktion und des Lebensstandards zu erzielen.

In vielen Fällen war das direkt messbare wirtschaftliche Wachstum eindrucksvoll. Die indischen Eisenbahnen befördern heute beispielsweise zweieinhalbmal soviel Fracht wie im ersten Jahr der Unabhängigkeit Indiens. In Mexiko hat sich die staatliche Energieversorgung in den letzten 15 Jahren verdreifacht, in Brasilien nahezu vervierfacht. Der Fortschritt ist aber nicht nur auf die materielle Seite beschränkt, auch die sogenannte « soziale Lücke » beginnt sich zu schliessen. In dem Jahrzehnt nach 1950 verdoppelte sich nahezu die Zahl der Kinder, die in Südamerika eine Volksschule besuchen, in Afrika verdoppelte sie sich tatsächlich und in Asien hat sie sich mehr als verdoppelt. All dies begann ganz sicher bei einem niedrigen Ausgangspunkt, aber die Tendenz ist steigend.

Auch hinsichtlich der nicht messbaren Veränderungen des Lebensstandards in den Entwicklungsländern ist Fortschritt zu verzeichnen. Ganz sicherlich machen die Entwicklungsländer immer noch Fehler und manchmal ausserordentlich kostspielige in der Wirtschaftspolitik und bei der Ausführung von Entwicklungsprogrammen, und nach wie vor sollte es ein Anliegen der Entwicklungshilfe gebenden Länder sein, derartige Irrtümer vermeiden zu helfen.

Nichtsdestoweniger haben die Entwicklungsländer in den letzten 10 bis 20 Jahren wertvolle Erfahrungen gemacht. Besonders haben sie Fortschritte gemacht in ihrer Fähigkeit zur Aufstellung entwicklungspolitischer Richtlinien, in der Zahl der Einrichtungen und Massnahmen, die bestimmt sind, Entwicklungsbestrebungen in die Tat umzusetzen, und in der Heranbildung von Menschen, die in der Lage sind, die Leitung

privater und staatlicher Betriebe zu übernehmen. Das alles sind vielversprechende Anzeichen.

Von 80 Entwicklungsländern, die Mitglieder der Bank sind, hat rund ein Drittel in letzter Zeit Wachstumsraten des realen Einkommens von 5 % oder mehr erzielt. Unter diesen Ländern sind zum Beispiel Venezuela, Pakistan, Malaysia und Thailand. Eine hohe Wachstumsrate bedeutet aber nicht unbedingt grössere Unabhängigkeit von Entwicklungshilfen, und die meisten dieser Länder werden noch lange der Ermutigung und Unterstützung bedürfen. Trotzdem kann man mit Fug und Recht erwarten, dass diese Nationen noch zu Lebzeiten des grössten Teils ihrer heutigen Bevölkerung beginnen können, ihre eigene Entwicklung ohne Rückgriff auf besondere Unterstützung zu finanzieren.

Andererseits hat annähernd die Hälfte der 80 Entwicklungsländer in der Bank ein jährlich nur um 1 % oder weniger ansteigendes Einkommen pro Kopf. Allein das Schritthalten mit den hohen Wachstumsraten der Bevölkerung in jüngster Zeit ist bereits eine nicht zu verachtende Leistung, die aber leider keineswegs ausreicht. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in dieser Gruppe beträgt nicht mehr als 120 Dollar pro Jahr und bei den gegenwärtigen Wachstumsraten würde dieses Einkommen bis Ende dieses Jahrhunderts kaum 170 Dollar pro Jahr erreichen, in manchen Ländern wird es wesentlich niedriger sein.

Die zweite Dimension der Entwicklungshilfe, die ich hier erwähnen möchte, ist finanzieller Art. Ich sagte bereits zu Beginn, dass

es in der Geschichte vieler Entwicklungsländer etwas völlig Neues darstellt, überhaupt wirtschaftlichen Fortschritt zu erzielen. Bei dem, was erreicht worden ist, ungeachtet ob es viel oder wenig war, hat die Auslandshilfe eine entscheidende Rolle gespielt.

Schon ein grober Überschlag lässt erkennen, dass die heute in die Entwicklungsländer strömenden 9 Milliarden Dollar nach Abzug der Kapitalrückzahlungen etwa ein Viertel der ihnen insgesamt zur Verfügung stehenden Devisen bilden und rund einem Viertel dessen entsprechen, was diese Länder für neue Produktionsanlagen ausgeben. Ohne diese Summen wäre der Fortschritt wesentlich langsamer gewesen und hätte in manchen Ländern überhaupt nicht stattgefunden.

Es ist eine bemerkenswerte Tatsache, dass die Entwicklungshilfe, die weniger als 1 % des Bruttosozialprodukts der Industriestaaten beträgt, ungefähr 25 % des von den Entwicklungsländern neugebildeten Kapitals entspricht. Wir in der Bank meinen, dass eine Erweiterung des Entwicklungshilfestroms in den nächsten fünf Jahren um 3 bis 4 Milliarden Dollar jährlich von den Entwicklungsländern wirksam eingesetzt werden könnte. Mit dieser Summe würde der gesamte Kapitalstrom immer noch weniger als 1 % des Bruttosozialprodukts der reichen Nationen ausmachen, ich bin aber überzeugt, dass er eine wesentlich verstärkte Wirkung auf das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern ausüben würde.

Diese Länder stehen nach wie vor einer Unzahl von Schwierigkeiten gegenüber. Ihre Exporterträge nehmen langsamer zu als ihr

Devisenbedarf, darüber hinaus müssen sie von diesen Erträgen Lebensmitteleinfuhren im Werte bis zu 4 Milliarden Dollar finanzieren. Von den rund 12 Milliarden Dollar an Hilfsmitteln, die sie jährlich von den Industriestaaten erhalten, bleiben nach Abzug der bestehenden Schuldendienstverpflichtungen jedes Jahr etwa 6 Milliarden Dollar. Und alles wird überschattet von dem, was der britische Botschafter bei den Vereinten Nationen als « das gewaltige und beherrschende Problem » der Bevölkerungszunahme bezeichnet hat. In den Entwicklungsländern nimmt heute der Bevölkerungszuwachs die Hälfte des erreichten Produktionszuwachses in Anspruch.

Es ist eine überraschende Tatsache, dass angesichts dieser Probleme die jährlich zur Verfügung gestellten Hilfsmittel unverändert geblieben sind. In den letzten fünf Jahren wuchs das Bruttosozialprodukt der Industrieländer um mehr als 200 Milliarden Dollar. Doch dieses beeindruckende Wachstum hat sich überhaupt nicht auf den Umfang der Entwicklungsfinanzierung ausgewirkt. Tatsächlich waren die von Regierungsseite zur Verfügung gestellten Hilfsmittel — im Gegensatz zur Privatinvestition — 1964 niedriger als 1963.

Kurz gesagt, heute stehen die finanziellen Dimensionen der Wirtschaftshilfe in keinem Verhältnis zu der Grösse und Dringlichkeit der Entwicklungsaufgabe, die sich der Welt stellt. Es ist schwer zu glauben, dass ein solches Missverhältnis als normal angesehen werden kann. Wir müssen die Tatsache erkennen, dass es weder im Interesse der reichen noch der armen Länder liegen kann, den zwischen ihnen bestehenden Unterschied im Lebensstandard

weiter bestehen zu lassen. In der Tat sollte man sich einen warnenden Ausspruch des verstorbenen Präsidenten Kennedy ins Gedächtnis zurückrufen. Er wies darauf hin, dass es der Gesellschaft unmöglich sein wird, die wenigen Reichen zu retten, wenn sie nicht den Vielen, die arm sind, helfen kann.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

Robert

External Debt

DIE AUSLANDSSCHULDEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Vortrag von Herrn S. ALDEWERELD, *Vizepräsident der Weltbank, vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg, Hamburg am 13. Mai 1966.*

Ich spreche zu Ihnen als Vertreter des ältesten und meines Wissens immer noch grössten Instituts, das sich mit der Finanzierung und sonstigen Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den ärmeren Ländern der Welt befasst. Ebenso wie wir nie ein Monopol der Zuständigkeit auf diesem Gebiet innegehabt haben, hatten und haben wir auch heute hinsichtlich der Probleme der Wirtschaftsentwicklung die Weisheit nicht gepachtet. In der Tat, was uns mit grösster Genugtuung erfüllt ist die Erkenntnis, dass wir nach fast 20-jähriger Anstrengung und Praxis noch ständig aus der Erfahrung, ja auch aus Fehlern lernen - unseren eigenen und denen anderer, die sich mit den gleichen Fragen beschäftigen.

Das Thema, das ich heute behandeln möchte, ist die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer. Dies ist eines der grössten Entwicklungsprobleme und stellt sich allen, die daran interessiert sind, die wirtschaftliche Entwicklung der ärmeren Länder der Erde zu unterstützen. Ein Rückblick auf die in den letzten 20 Jahren gemachten Erfahrungen zeigt, dass die Möglichkeit eines solchen Problems entweder gar nicht vorausgesehen wurde, oder aber in seiner ganzen Tragweite unterschätzt worden ist und Entscheidungen in der Vergangenheit nicht genügend beeinflusst hat. Erst in jüngster Zeit

hat die Weltbank ebenso wie andere die Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelenkt, dass dieses Problem dringend einer Lösung bedarf.

Die internationale Gemeinschaft der Kapitalgeber ging eine ganze Reihe von Jahren von der grundsätzlichen wenn auch stillschweigenden Voraussetzung aus, dass Kapitalhilfe an alle Länder mit ausreichendem Entwicklungspotential zu mehr oder weniger herkömmlichen Bedingungen gewährt werden könne. Es wurde angenommen, dass die benötigte Netto-Kapitaleinfuhr dieser Länder entweder gering sein würde, oder aber dass die Wirtschaftsstruktur und die Zahlungsbilanzposition dieser Länder sich so schnell grundlegend ändern würde, dass die aufrechtzuerhaltenden Brutto-Kapitalzufuhren bescheiden sein würden und somit der Schuldendienst keine ernstlichen Schwierigkeiten bieten würde. Die Wirklichkeit erwies sich als viel komplexer. Es gibt Länder — Venezuela, Malaysia, Thailand, vielleicht Mexiko -, denen man Kapital zu konventionellen Bedingungen zuführen könnte, ohne Schuldendienstschwierigkeiten heraufzubeschwören.

Andere Volkswirtschaften zeigten und verwirklichten ein grosses Wachstumspotential, aber die im Hinblick auf die Kreditaufnahme und die Zahlungsbilanz verfolgte Politik trug entscheidend zur Entstehung eines Schuldendienstproblems bei. In Brasilien und Argentinien machte man z.B. den entscheidenden Fehler, grosse Kreditangebote mit relativ kurzer Laufzeit von Lieferfirmen und anderen anzunehmen. Ich glaube, dass in diesen Fällen das Schuldenproblem gelöst werden kann, wenn die Regierungen strengere wirtschaftspolitische Grundsätze als in der Vergangenheit einführen und aufrechterhalten. Wenn nämlich die übermässig kurzfristige Verschuldung einer annehmbaren Umschuldung unterworfen werden könnte, würden meiner Meinung nach diese Länder in der Lage sein, ihren bestehenden Schuldendienstverpflichtungen nachzukommen, und könnten dann auch zusätzliche Schulden zu herkömmlichen Bedingungen aufnehmen, ohne Gefahr zu laufen, sich zu übernehmen oder — genauer gesagt, sich einen zu grossen jährlichen Schuldendienst aufzuerlegen. Es sei wiederholt, dass eine Reform der in der Vergangenheit verfolgten Wirtschaftspolitik die Voraussetzung zu jeder Lösung des Schuldendienstproblems bildet.

Die meisten Entwicklungsländer befinden sich jedoch nicht in der Lage der Staaten, die ich eben erwähnte. Es ist uns, und ich hoffe auch anderen Anleihegebern, eindringlich klar geworden, dass für gewisse Länder, für die Indien und Pakistan hier als Musterbeispiel gelten können, die Einengung der Netto-Kapitaleinfuhr durch wachsende Schuldendienstverbindlichkeiten viel zu früh auftritt und, wenn sie nicht korrigiert würde, es ihnen unmöglich machen würde, ihren Verbindlichkeiten nachzukommen und gleichzeitig ihre Investitionsprogramme fortzusetzen. Diese Situation würde sich auch für Schuldendienstverpflichtungen ergeben, die aus Schulden zu herkömmlichen und nicht zu kurzen Fristen entstanden sind. Ich möchte wiederholen, dass ich mit Netto-Kapitaleinfuhr den gesamten Kapitalfluss in die Entwicklungsländer abzüglich zu leistender Kapitalrück- und Zinszahlungen für Darlehen sowie Rückvergütung von Kapital und Gewinnen bei Aktienkapitalanlagen meine.

Teilweise sind wir durch die Erfahrungen in Europa mit dem Europäischen Wiederauf-

bauprogramm oder dem Marshallplan irregeführt worden. Wir erkannten zwar, dass es in den Entwicklungsländern nicht die grossen und wesentlichsten Aktiva gibt, die Westeuropa zu der Zeit schon besass, nämlich ein genügendes Angebot von erfahrenen Technikern und Unternehmern und eine gut ausgebildete und disziplinierte Arbeiterschaft. Hinzu kam eine beträchtliche Infrastruktur und ein grundlegendes Produktionsgerüst, das zwar durch den Krieg beschädigt war, doch aus ihm in überraschend guter Verfassung hervorging. Aber wir versäumten trotzdem, das volle Ausmass dieses entscheidenden Unterschiedes zu erkennen. Insbesondere erkannten wir nur teilweise, wie viel länger die ärmeren Entwicklungsländer brauchen würden, um ihr Sozialprodukt in erheblichem Masse zu steigern und einen Teil dieser gesteigerten Erzeugung in Ausfuhren zu verwandeln.

Nur allmählich wuchs die Erkenntnis, dass die Erfordernisse unendlich viel grösser sind, als wir anfänglich angenommen hatten. Damit meine ich selbstverständlich die notwendigen Investitionen für die Schaffung einer grundlegenden Infrastruktur und die Entwicklung der menschlichen Fähigkeiten, die unerlässliche Voraussetzungen für eine wesentliche und anhaltende Steigerung von Produktion und Export sind. Wir erkannten nicht klar genug, dass dies im Fall der sehr armen Länder nicht in 10 oder 20 Jahren erreicht werden konnte, sondern eine Aufgabe für mehrere Generationen war. Dies trifft umso mehr zu, als die Lage durch die dramatische Bevölkerungszunahme noch weiter verschlimmert worden ist. Wir nahmen aus irgendeinem Grund an, dass — ebenso wie in Europa — schon allein die Erstellung des fehlenden Anfangskapitals den einen

wesentlichen Engpass sprengen würde. Wir haben versäumt zu erkennen, dass einige Entwicklungsländer sowohl hinsichtlich Umfang wie Dauer eine weit grössere Kapitalzufuhr erforderten als dies bei den industrialisierten westeuropäischen Ländern der Fall war — dass Entwicklung eine weit grössere Aufgabe war als Wiederaufbau. Auch übersahen wir, dass die Aufgabe viel umfangreicher und langwieriger war als bei einigen Entwicklungsländern, die günstiger situiert waren. Den meisten von uns schwebte die so brillant von Mr. Rostow erläuterte Vorstellung von den Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung vor, die in ihrem Gipfelpunkt den « take-off » und das von Netto-Kapitalzufuhr unabhängige Wirtschaftswachstum erreicht. Wir neigten jedoch zu der hoffnungsvollen Annahme, dass diese Stadien der Entwicklung in Wirklichkeit ebenso schnell durchlaufen werden könnten wie auf den Seiten seines Buches.

Ich will damit keineswegs andeuten, dass wir nicht bedeutsamen wirtschaftlichen Fortschritt in den ärmsten der Entwicklungsländer erwarten können. Dieser Fortschritt findet statt und ist in vielen Fällen geradezu dramatisch. Wir hegen keinen Zweifel, dass diese Länder ebenfalls das Stadium erreichen werden, in dem sie einen Kapitalzufluss zu herkömmlichen Bedingungen akzeptieren können, wenn man ihnen genügend Zeit gibt. Wir haben aber gelernt, dass unsere Zeit-Perspektive bei manchen dieser Länder geändert werden muss und ursprünglich viel zu optimistisch oder unrealistisch gewesen ist.

Als Folge des wachsenden Kapitalflusses in die Entwicklungsländer in den letzten zwanzig Jahren, zu dem wir in der Weltbank in steigendem Masse beigetragen haben, vermehrte sich

natürlich auch ihre Auslandsverschuldung. Diese Tatsache an sich stellt kein Problem dar, denn erhöhte Auslandsschulden sind eine unvermeidliche Folge eines vermehrten Kapitalzustroms. Die Vereinigten Staaten, Kanada und viele europäische Länder haben die gleiche Erfahrung durchgemacht. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die jährlichen Schuldendienstverpflichtungen wesentlich rascher zunahmen als die Fähigkeit einiger Entwicklungsländer, ihnen nachzukommen — oder genauer ausgedrückt, schneller zunahmen als ihre gesamten Deviseneinkünfte. Genau das hatte man nicht vorausgesehen. Die Situation ist jetzt tatsächlich so, dass der reine Hilfsbetrag sich spürbar verringern würde, selbst wenn die Bruttohöhe der Hilfe relativ unverändert wie in den letzten vier oder fünf Jahren bliebe. Die Schuldendienstzahlungen steigen an und in den kommenden Jahren würde sich das Nettovolumen der Hilfe wahrscheinlich stark verringern, wenn nicht der Bruttobetrag der Hilfe erhöht wird. Darüber hinaus nehmen bei einigen Entwicklungsländern die Schuldendienstzahlungen immer grössere Anteile der Deviseneinnahmen in Anspruch.

Lassen Sie uns schon am Anfang zugeben, dass die Entwicklungsländer nicht in allen Fällen und zu allen Zeiten die ihnen verfügbar gemachten Hilfsmittel am wirksamsten verwendet haben. Es gibt uns allen bekannte Fälle von schlecht gewählten Investitionen, von Monumenten für den Nationalstolz oder das Selbstgefühl der Herrscher in einigen der erst kürzlich unabhängig gewordenen Ländern. In vielen Fällen wurden günstige Gelegenheiten für grundsätzliche Verbesserungen auf dem Landwirtschaftssektor zugunsten von weniger bedeutsamen und ertragreichen Investitionen

für die Industrie vernachlässigt. Manchmal entsprach dieses Vorgehen einem irregeleiteten, aber verständlichen Vorstoss in das Moderne von gerade unabhängigen, armen aber stolzen Ländern. Es ist auch vorgekommen, dass man die volle Ausnutzung der Vorteile versäumte, die sich hätten erzielen lassen, wenn einheimische ebenso wie ausländische Privatunternehmen ohne grössere Einschränkungen hätten arbeiten können. In vielen Fällen warf das ein Schlaglicht auf die historische Zufallserscheinung, dass oft Unabhängigkeitsbestrebungen mit einer vagen sozialistischen Ideologie verbunden sind. Übrigens stellten wir mit Freuden fest, dass sich besonders im Zuge der Ablösung der älteren Führer der Unabhängigkeitsbewegung durch die junge Generation ein praktischerer und weniger doktrinärer Geist ausbreitet.

Hätte es keine Fehlurteile, keine politischen Irrtümer, keine Mängel in der Verwirklichung der Entwicklungsbestrebungen gegeben, dann wären die Erfolge auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Fortschritts in den Entwicklungsländern, auch in den ärmsten unter ihnen, grösser gewesen. Unseres Erachtens wäre er aber nicht soviel grösser gewesen, dass sich das Grundproblem, dem wir uns in den ärmsten Entwicklungsländern gegenübersehen, dadurch wesentlich geändert hätte. Die ärmsten unter diesen Ländern und wir mit ihnen wären auch dann noch grundsätzlich konfrontiert mit der gleichen Gruppe von Tatsachen und den gleichen Problemen, nämlich dass gegenwärtig und auch noch auf einige Zeit hinaus ihre Erzeugung und ihre Deviseneinkünfte nicht ebenso schnell zunehmen können wie ihr jährlicher Schuldendienst, solange ein grosser Teil ihres Kapitalbedarfs zu herkömmlichen Bedingungen bedient werden muss und solange

künftige Kapitalzufuhren für sie ebenfalls zu herkömmlichen Bedingungen erfolgen.

Gleichzeitig wächst die Fähigkeit der Entwicklungsländer, Kapital wirksam einzusetzen. Eine immer grössere Anzahl ihrer Staatsbürger erhält die fachliche und sonstige höhere Schulbildung, die für den Ablauf des modernen Wirtschaftslebens erforderlich ist. Immer mehr Menschen erhalten die absolut unerlässliche Ausbildung, die durch Erfahrungen bei der mitverantwortlichen Planung, Beurteilung, dem Bau und Betrieb moderner Produktionsanlagen gewonnen wird. In vielen Ländern entwickelt sich eine zunehmend lebhaftere und kräftigere Unternehmergruppe. Die fehlende Zunahme oder gar Verringerung der verfügbaren Hilfsmittel könnte angesichts dieser wachsenden Fähigkeit zur selbständigen Wirtschaftsführung und zur wirksamen Kapitalanlage nicht nur die Entwicklung hemmen, sondern auch weitreichende politische Konsequenzen haben.

Wie sehen die Tatsachen aus? Mitte 1950 nahm die Bedienung der Auslandsschulden weniger als 4 % der Ausfuhrerträge der Entwicklungsländer in Anspruch. Bis 1964 hatte sich diese Zahl auf 12 % erhöht und für eine Reihe wichtiger Länder war sie fast doppelt so hoch. Der kritische Punkt dieser Wechselbeziehung ist schwer zu benennen, aber die Tatsache, dass dieser Prozentsatz so schnell angestiegen ist und noch viel höher zu steigen droht, ist ganz bestimmt ein alarmierendes Zeichen, das der Bank und anderen Anleihegebern zu denken gibt, wenn sie die Gewährung weiterer Kredite in Erwägung ziehen.

Eine Schwierigkeit dieser immer höheren Verhältnisse von Schuldendienst zu Ausfuhrerträgen besteht darin, dass es sich hier um fixe Verpflichtungen handelt. Die Tatsache, dass sie fix sind, bedeutet, dass die von den Ausfuhrerträgen für die Finanzierung von Waren- und Dienstleistungseinfuhren übrigbleibenden Beträge als Residuen das unzureichende Wachstum der Ausfuhrerträge und ihre periodischen Schwankungen widerspiegeln. Es ist richtig, dass die Devisenrücklagen der Länder und ihre Ziehungsrechte im Internationalen Währungsfonds ein gewisses Polster gegen diese periodischen Schwankungen der Ausfuhrerträge bieten. Viele Entwicklungsländer verfügen jedoch nur über minimale Rücklagen und es verbleiben ihnen nur noch beschränkte Ziehungsrechte beim Internationalen Währungsfonds. Ferner haben viele von ihnen, einschliesslich derer, die unter den gegebenen Verhältnissen am besten gewirtschaftet haben, Einfuhren, die nur unter ernstlicher Gefährdung ihrer laufenden Erzeugung oder ihrer Investitionsprogramme eingeschränkt werden können. In derartigen Situationen und bei einer bereits hohen und noch schnell kletternden Proportion von Schuldendienst zu Ausfuhrerträgen ist es für einen verantwortungsbewussten internationalen Kreditgeber äussert schwierig, neue Anleihen zu herkömmlichen Bedingungen in Erwägung zu ziehen. Unter derartigen Umständen werden weitere Anleihen zu herkömmlichen Bedingungen vielleicht zurückgezahlt, doch nur wenn das wirtschaftliche Wachstum in dem Anleihenehmerland zum Stillstand gebracht wird. Die Alternative wäre fortschreitendes Wirtschaftswachstum oder zumindest kein Rückschritt, aber Nichterfüllung der Schuld. Es ist klar, dass wir weder die eine noch die andere Konsequenz wünschen. Ganz besonders wünschen wir sie nicht in den vielen Ländern von denen wir zuversichtlich glauben, dass auf lange Sicht

die Zunahme der Ausfuhrerträge in der Lage sein sollte, das Wachstum der Schuldendienstzahlungen und des Einfuhrbedarfs zu überrunden, wenn wir verhindern, dass der Schuldendienst zu schnell ansteigt.

Von einem anderen Standpunkt betrachtet, besteht das Problem darin, dass manche Entwicklungsländer einen sehr hohen Kapitalzufluss benötigen, wenn sie eine vertretbare wirtschaftliche Wachstumsrate aufrechterhalten sollen. Wenn dieses Kapital zu streng herkömmlichen Bedingungen bereitgestellt wird, dann wird die Zuwachsrate der Schuldendienstverpflichtungen wesentlich grösser sein als die Geschwindigkeit, in der diese Länder zumindest in nächster Zukunft ihre Produktion und ihre Ausfuhrerträge steigern können. Sogar in den Fällen, in denen das Wachstum der Produktion mit dem Anwachsen des Schuldendienstes Schritt hält, wird es während einer gewissen Zeit einige Schwierigkeiten bereiten, einen grossen Teil dieser Produktion in für die Ausfuhr geeignete Waren und Dienstleistungen umzuwandeln. Hierbei handelt es sich um Grundsatzfragen, die sich sowohl auf die gesamte Wirtschaftspolitik von seiten der Entwicklungsländer wie auch die gesamte Handelspolitik von seiten der Industriestaaten erstrecken. Dies sind weitreichende Themenkreise, die wir heute nicht erörtern können. Uns allen sind die ihnen eigenen Schwierigkeiten vertraut. Die Überwindung eines Teils dieser Schwierigkeiten würde natürlich einen wesentlichen Beitrag leisten zur Lösung des Problemes, mit dem ich mich heute hier befasse. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass Verbesserungen in der Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer zusammen mit politisch durchführbaren Änderungen in der Handelspolitik der Industrieländer eine vollständige Lösung des Problemes für alle Entwicklungsländer herbeiführen könnten. Bei vielen von ihnen würden wir auch dann noch der Tatsache gegenüberstehen, dass sie weiterhin Kapitalzufuhren benötigen, die selbst zu konventionellen Bedingungen zu einem zukünftigen Schuldendienst führen würden, der die Zahlungsfähigkeit des Landes übersteigt.

Lassen Sie uns sehen, was tatsächlich geschehen ist. Mitte 1950 belief sich die Brutto-Kapitalzufuhr aus privaten und öffentlichen Quellen in die Entwicklunsländer auf rund 7,5 Milliarden Dollar pro Jahr und nach Abzug der jährlichen Schuldendienstzahlungen erreichte die Nettozufuhr mehr als 6,0 Milliarden Dollar. Wie sah es aber 1964 aus? Die Bruttozufuhr hatte sich auf 12,0 Milliarden Dollar erhöht (der grösste Teil der Zunahme erfolgte Ende der 50 er Jahre), doch war die Nettozufuhr schon leicht abgesunken auf rund 6,0 Milliarden Dollar als Folge der Steigerung des jährlichen Schuldendienstes nebst der Erträge auf direkte Privatinvestitionen. Noch dramatischer ist dieser Rückgang, wenn man die Bevölkerungszunahme in Rechnung stellt und die Zahlen pro Kopf der Bevölkerung ausgedrückt werden.

Welche Alternativen bieten sich uns an? Eine besteht offensichtlich darin, den Kapitalstrom in die Entwicklungsländer mit der Begründung anzuhalten, dass ihre Fähigkeit zur Übernahme zusätzlicher Schuldendienstverpflichtungen erschöpft ist oder es bald sein wird. Dies wäre weder eine moralisch noch politisch vertretbare Wahl angesichts des wachsenden Missverhältnisses zwischen dem Einkommensniveau in den Industriestaaten und in den

Entwicklungsländern, des wachsenden Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer und ihrer zunehmenden Fähigkeit zum wirksamen Einsatz dieses Kapitals. Wenige von uns würden sich für diese Handlungsweise entscheiden.

Eine weitere Alternative wäre, den jetzigen Brutto-Kapitalzustrom etwa auf demselben Stand zu halten und ansonsten einfach zu hoffen, dass alles gut geht. Es wäre jedoch unwahrscheinlich, dass alles gut ginge, denn dieser Weg würde dazu führen, dass die Netto-Kapitalzufuhr sich verringern würde, weil — wie die Tatsachen zeigen — der Schuldendienst weiter wachsen und die Netto-Kapitalzufuhr verringern würde.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, die Brutto-Kapitalzufuhr in ausreichendem Masse zu erhöhen, um zu gewährleisten, dass der Nettozufluss in Zukunft nicht verringert wird. Aber reicht das alleine aus? Müssen wir nicht auch die Bedingungen für künftige Ausleihungen überarbeiten? Müssen wir sie nicht realistischer dem Zeitplan anpassen, dem nach unserem Erachten die Zunahme von Produktion und Export in den Entwicklungsländern voraussichtlich folgen wird? Kurz gesagt : es ist notwendig, dass wir nicht nur mehr Kapital, sondern mehr Kapital zu Bedingungen liefern, die den Zeitpunkt der Tilgung aufschieben und die Zinskosten senken!

Hier möchte ich einen Augenblick abschweifen, nicht vom Thema, sondern zu einer kurzen Erläuterung der Art und Weise, in der die Weltbankgruppe denjenigen Entwicklungsfinanzierung zu besonderen Bedingungen gewährt, die dessen besonders bedürfen. 1960 gründeten die Mitgliedsländer der Weltbank eine Schwestergesellschaft, die Anleihen zu schonenden Bedingungen gibt, nämlich die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA). Mit Mitteln, die hauptsächlich von ihren wohlhabenderen Mitgliedern aufgebracht werden, gewährt die IDA zinslose Kredite mit Laufzeiten von 50 Jahren zur Finanzierung von Projekten mit hohem wirtschaftlichen Vorrang an diejenigen Länder, deren Fähigkeit zur Bedienung von Schulden zu angespannt oder begrenzt ist, als dass die Bank es für klug halten würde, denselben Ländern Geld für die gleichen Vorhaben zu herkömmlichen Bedingungen zu leihen. Natürlich sind einige Länder in der Lage, einen Teil ihrer Auslandsanleihen, aber eben nicht alle, bei der Bank und somit zu herkömmlichen Bedingungen aufzunehmen. In derartigen Fällen kann die Bank bei ihrer Gesamtunterstützung Bankdarlehen und IDA-Kredite miteinander kombinieren. Im Vergleich zu den gesamten jährlichen Investitionen in den Entwicklungsländern aus allen Quellen ist die Zusage von Mitteln der Weltbankgruppe gering. Wir glauben aber, dass ihre Mischung von herkömmlicher und schonender Kreditgewährung, die auf die Verhältnisse des betreffenden Landes zugeschnitten ist, ein Ausleihungsschema darstellt, das auf breiterer Basis nachgeahmt werden sollte. In gewissem Masse scheint dieses Schema Gestalt anzunehmen. Die allgemeinen Bedingungen der bilateralen Regierungskredite haben sich durch eine verlängerte Tilgungsfrist und gering gesenkte Zinssätze verbessert. Die Durschnittsfälligkeit der 1964 gemachten bilateralen Anleihezusagen belief sich auf 27,6 Jahre im Vergleich zu 24,6 Jahren in 1963 und 23,9 Jahren in 1962. Der durchschnittliche Zinssatz bei bilateralen Regierungskrediten betrug 1962 3,6 %, sank aber im folgenden Jahr auf 3,4 % und verringerte sich 1964

weiter auf 3,1 %. In diesen beiden Punkten bewegen sich die Dinge also langsam in der gewünschten Richtung. In einem dritten Punkt ist die Veränderung jedoch weniger erfreulich. Der Anteil der verlorenen Zuschüsse in den bilateralen Hilfszusagen ist in den letzten Jahren schrittweise zurückgegangen, der Prozentsatz von bilateralen Regierungskrediten in Form von Zuschüssen und zuschussähnlichen Beiträgen ging von 60 % im Jahre 1962 auf 54 % im Jahre 1964 zurück.

Die verschiedenen Massnahmen, die nach meinem Vorschlag ergriffen werden sollten, um die Schuldenlast zu verringern und die Netto-Kapitalzufuhr auf einem realistischen Stand zu halten, schliessen einander nicht aus; sie ergänzen einander und würden sich in der vorteilhaftesten Weise auf den Entwicklungsprozess auswirken, wenn sie zusammen ergriffen würden. Und doch würde auch jede einzelne von ihnen schon etwas helfen. Mit unserem Appell, diese Massnahmen zu ergreifen, erkennen wir eine einfache doch essentielle Eigenschaft des Entwicklungsprozesses an. Die meisten Investitionen, die in den Entwicklungsländern gemacht werden müssen, werden ihre grossen Erträge — in der Produktion und in Ausfuhren — nur innerhalb eines grossen Zeitraumes abwerfen. Infrastrukturinvestitionen wie Strassen, Eisenbahnen, Häfen, Energieanlagen und andere Grundeinrichtungen machen ein Land nicht über Nacht reich. In vielen Fällen wird die Anlage von Kapital in direkten Produktionsanlagen einem Land auf den Auslandsmärkten nicht sofort Tür und Tor öffnen. Und die überaus wichtige Entwicklung der menschlichen Aktiva durch das ganze Spektrum des Schulbildungsgangs und der technischen Ausbildung wird den Gewinn von morgen und nicht den von

heute darstellen. Als wir in dieser Branche anfingen, gingen wir alle von der Voraussetzung aus, dass wir innerhalb von fünf bis zehn Jahren einen Ertrag unserer Kapitalanlage erwarten könnten. Wir wissen jetzt, dass das nicht für alle Fälle gelten kann. Wir sind erfahrener als früher und erkennen, dass wir in Zeiträumen von einer oder mehreren Generationen denken müssen, ehe sich die Abhängigkeit von der Entwicklungsfinanzierung verringern kann. Aus diesem Grunde achten wir sorgfältig darauf, dass die Entwicklungsländer nicht mit schweren jährlichen Schuldendienstverpflichtungen überlastet werden, die für viele von ihnen in einem sehr frühen Stadium auftreten.

Bis zu diesem Punkt habe ich mich darauf beschränkt, in groben Zügen das Gerüst des Schuldenproblems zu skizzieren, vor dem einige Entwicklungsländer stehen, sowie auch einige der wahrscheinlich einzuschlagenden Wege, um diese wachsende Bürde zu erleichtern. Jetzt ist der Zeitpunkt gekommen, um mehr den Tatsachen oder, genauer gesagt, den Zahlen ins Gesicht zu sehen, welche diesem Problem seine Dimension geben.

Die meisten Entwicklungsländer sind internationale Schuldner, aber in rund einem Dutzend von ihnen hat sich die internationale Verschuldung besonders stark angehäuft. Man schätzt, dass sich bei den Entwicklungsländern als Gruppe gesehen die ausstehenden Auslandsschulden der öffentlichen Hand oder die von dieser garantierten Auslandsschulden mit einer Fälligkeit von einem Jahr und mehr Ende 1955 auf 9 Milliarden Dollar beliefen, bis Ende 1963 auf 28 Milliarden Dollar anstiegen und sich Ende 1964 in der Gegend von 33 Milliarden

Dollar bewegten, was einer vierfachen Erhöhung in neun Jahren gleichkommt. Ich möchte betonen, dass sich diese Aussage nur auf einen Teil der Gesamtverschuldung bezieht, sie schliesst nicht ein : erstens die von den Regierungen in den Entwicklungsländern nicht garantierten Schulden von Privaten ; zweitens die Verbindlichkeiten, die sich aus überfälligen Handelsschulden ergeben haben und drittens Vereinbarungen über die in Verbindung mit direkten Auslandsinvestitionen zu erfolgende Überweisung von Gewinn und Dividenden. Es handelt sich einfach um die öffentliche und von der öffentlichen Hand garantierte Schuld. Dieses Wachstum der Verschuldung wurde durch ein Wachstum der Schuldendienstzahlungen begleitet. 1956 betrug diese Last fast 0,9 Milliarden Dollar, doch 1964 hatte sie schätzungsweise 3,5 Milliarden Dollar erreicht. Mit anderen Worten : der Schuldendienst hatte sich in neun Jahren um das Dreieinhalbfache erhöht.

Die Weltbank hat eine aus 37 Ländern bestehende Gruppe, auf die fast drei Viertel der Bevölkerung der Entwicklungsländer entfallen (mit Ausnahme des sinosowjetischen Blocks), zur Grundlage von Untersuchungen über das Anwachsen der internationalen Verschuldung und des internationalen Schuldendienstes benutzt. In den zwei Jahren von 1962 bis 1964 betrug die jährliche Wachstumsrate der Verschuldung dieser Länder rund 17 % im Vergleich zu 15 % in den Jahren 1955 bis 1962. Diese Wachstumsraten waren von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich. In den südeuropäischen, ostasiatischen und afrikanischen Ländern innerhalb dieser 37 betrug die jährliche Wachstumsrate der Verschuldung zwischen 1962 und 1964 14 oder 15 %. In Lateinamerika lag sie mit 9 % unter dem Durchschnitt, aber in Südasien und

dem Mittleren Osten belief sie sich auf 30 %. In dem gleichen Zeitraum von zwei Jahren (1962-1964) erhöhten sich die Schuldendienstzahlungen von 2,0 auf 2,5 Milliarden Dollar pro Jahr im Vergleich zu 0,7 Milliarden Dollar im Jahre 1956.

Es ist interessant und recht beunruhigend, festzustellen, dass rund drei Viertel dieser ungeheuren Summe, die jedes Jahr bezahlt wird, auf Tilgungen zurückzuführen ist. Dies ist ganz typisch für die Schuldenstruktur der Nachkriegszeit und ergibt sich aus der Tatsache, dass ein grosser Anteil der Schulden jetzt aus mittel- und kurzfristigen Fälligkeiten besteht. Bei einer Rückschau auf die Schuldensituation der öffentlichen Hand in unseren 37 Ländern im Jahre 1962 sehen wir, dass die lateinamerikanische Gruppe damals vor der Aufgabe stand, 36 % ihrer Auslandsschulden der öffentlichen Hand innerhalb von drei und 55 % innerhalb von 5 Jahren zurückzuzahlen. Auch in den anderen Ländergruppen war die Situation nicht günstiger und für die südeuropäischen Länder — Spanien, Türkei und Jugoslawien — war sie sogar noch schlechter.

Dieses Übergewicht von mittel- und kurzfristigen Schulden steht in deutlichem Gegensatz zu der traditionellen Struktur der Auslandsschulden der Regierungen, wie sie in den Vorkriegsjahren bestand, als Regierungsanleihen im allgemeinen auf den internationalen Kapitalmärkten als langsfristige Schuldverschreibungen begeben wurden.

Wie ich schon erwähnte, besteht die Gefahr für die Entwicklungsländer darin, dass diese wachsenden Schuldendienstzahlungen ihnen jedes Jahr weniger von dem Netto-Kapital-

zufluss übriglassen werden, falls die Brutto-Kapitalzufuhr nicht zur gleichen Zeit ansteigt.

Gegenwärtig beläuft sich die jährliche Brutto-Kapitaleinfuhr auf rund 12 Milliarden Dollar. Nach Tilgungen und sonstigen Kapitalrückzahlungen bleiben ihnen 9,5 Milliarden Dollar übrig, die sich wie folgt zusammensetzen : 3,6 Milliarden Dollar aus Zuschüssen und ähnlichen Leistungen, 2,5 Milliarden Dollar aus privaten Kapitalinvestitionen, 2,2 Milliarden Dollar aus amtlichen Anleihen zu ziemlich harten Bedingungen, d.h. mit Fälligkeit bis zu 20 Jahren und zu marktgerechten Zinssätzen und die restliche 1 Milliarde Dollar aus amtlichen Anleihen zu schonenden Bedingungen. Wenn man dann von diesen 9,5 Milliarden Dollar die Zins-, Dividenden- und Gewinnzahlungen in Höhe von 3,5 Milliarden Dollar abzieht, bleibt eine Netto-Kapitalzufuhr übrig, die nicht mehr als 6 Milliarden Dollar oder die Hälfte der Brutto-Kapitalzufuhr beträgt. Obwohl in der letzten Hälfte der 50er Jahre eine beträchtliche Zunahme der Bereitstellung von Finanzierungshilfe an die Entwicklungsländer zu verzeichnen war, hat es seitdem von Jahr zu Jahr nur geringe Erhöhungen gegeben. Wenn diese Tendenz anhält, stehen den Entwicklungsländern angesichts ihrer wachsenden Schuldendienstverpflichtungen harte Zeiten bevor.

Ich kann das lebendiger am Beispiel eines einzigen wichtigen Landes veranschaulichen - nämlich Indien. Während des dritten indischen Fünfjahresplans, der am 31. März 1966 endete, belief sich die von dem Indien-Konsortium, dem Ostblock und anderen Ländern insgesamt an Indien ausgezahlte Hilfe auf rund 4,3 Milliarden Dollar. Im gleichen Zeitraum beliefen

sich die Schuldendienstzahlungen an die gleiche Gruppe von Ländern auf 1,2 Milliarden Dollar, so dass eine Netto-Kapitalzufuhr von 3,1 Milliarden Dollar übrigblieb. Wenn in den nächsten fünf Jahren der gleiche Bruttobetrag an Hilfe ausgezahlt werden würde, nämlich 4,3 Milliarden Dollar, und diese Hilfe zu den heutigen Durchschnittsbedingungen gewährt werden würde, so beliefe sich der Schuldendienst auf rund 2,6 Milliarden Dollar und würde also den Nettobetrag der Hilfe zur Finanzierung von Einfuhren auf 1,7 Milliarden Dollar oder um 45 % verringern. Anders ausgedrückt, die Bruttoauszahlungen an Hilfe müssten um ein Drittel erhöht werden, d.h. von 4,3 auf 5,7 Milliarden Dollar, um die netto ausgezahlte Hilfe auf demselben Stand von 3,1 Milliarden Dollar zu halten.

Wenn der Bruttozustrom den gegenwärtigen Stand beibehält, kommt den Bedingungen der zukünftigen internationalen Kreditgewährung wesentliche Bedeutung zu. Angesichts der heutigen durchschnittlichen Bedingungen für bilaterale Anleihen, würde der Nettozufluss innerhalb von 15 bis 20 Jahren auf Null absinken. Man kann das Ganze auch von einem anderen Standpunkt sehen. Angenommen, die Kreditbedingungen bleiben ungefähr so, wie sie jetzt sind, aber der Brutto-Kapitalzufluss steigt an, - um welche Summe müsste sich der Bruttozustrom erhöhen, damit der vorhandene Nettostand der Hilfe pro Jahr beibehalten wird? Nach einer Schätzung der US-amerikanischen Agency for International Development würde der Bruttozustrom der Kredite zu den heutigen Durchschnittsbedingungen für bilaterale Anleihen in weniger als 10 Jahren rund 250 % des vorhandenen Nettozustroms ausmachen müssen.

Die aus solchen Projektionen zu ziehenden Schlüsse geben uns sehr deutliche Warnsignale. Wir müssen von der meines Erachtens völlig realistischen Annahme ausgehen, dass der tatsächliche Bedarf der Entwicklungsländer an Nettobeträgen der Auslandshilfe sich auf einige Zeit hinaus eher erhöhen als verringern wird. Wenn die Kapitalausfuhrländer bestrebt sind, diesen Bedarf zu decken, ohne jedoch insgesamt gesehen ihre Bedingungen zu erleichtern, so haben sie nur die Hoffnung, ihr Ziel durch die Bereitstellung jährlich immer schneller anwachsender Bruttobeträge zu erreichen. Angesichts des steigenden Netto-Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer kann die gegenwärtige Rolle, die die Entwicklungshilfe in der Finanzierung des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer spielt, nur aufrechterhalten werden durch erleichterte Kreditbedingungen oder eine kompensierende Erhöhung des Brutto-Kapitalstroms zu den Entwicklungsländern. Nur auf diese Weise kann ein verfrühter und völlig paradoxer Netto-Kapitalabfluss von den Entwicklungsländern zu den Industriestaaten vermieden werden.

Glücklicherweise kann sich niemand wirklich vorstellen, dass die Industriestaaten es wegen mangelnder Voraussicht und aus mangelndem Verständnis des Problems zu einer derartig unmöglichen Situation kommen lassen könnten. In wachsendem Masse erkennen die Kapitalausfuhrländer die Notwendigkeit, die Entwicklungsfinanzierung über Auslandsanleihen auf die richtige finanzielle Grundlage zu stellen. Es wäre nicht im Interesse der Industrieländer und widerspräche auch den Werten, zu denen sie sich öffentlich bekennen, die Hoffnungen der Entwicklungsländer zu einem Zeitpunkt zunichtezumachen, zu dem eine

zunehmende Zahl von Ländern Hinweise dafür liefert, dass wirkliche Fortschritte gemacht werden. Lassen Sie uns einmal ganz offen sagen, dass sich das Auslandsschuldenproblem bei entsprechender Verschlimmerung für eine Reihe von Ländern als verhängnisvoll erweisen könnte. Aber es gibt wirklich keinen denkbaren Grund, warum man es dazu kommen lassen sollte. Wenn die Bedingungen richtig sind, kann das von einem Land aufgenommene Schuldenvolumen in absehbarer Zukunft immer noch schneller zunehmen als die Ausfuhrerlöse, ohne dass die Wirtschaft zugrundegerichtet wird.

Ganz offensichtlich wäre es ein schwerer Fehler anzunehmen, dass die Lösung des Problems der Schuldenlast einfach eine Frage richtiger Anleihebedingungen ist. Schliesslich kann man Anleihen zu schonenden Bedingungen genauso leicht vergeuden wie Anleihen, die zu harten Bedingungen aufgenommen werden. Die Aufstellung geeigneter entwicklungspolitischer Richtlinien und Prioritäten war stets wichtig, heute ist sie jedoch entscheidend. Man kann von den Kreditgebern nicht erwarten, dass sie sich auf eine unbestimmte Anzahl von Jahren mit erhöhter Kreditgewährung zu schonenden Bedingungen festlegen, wenn die Investitionen nicht die Fähigkeit des Nehmerlandes fördern, immer mehr auf eigenen Füssen zu stehen. Eine vertretbare Wachstumsrate, gestützt durch die eigenen Mittel des Landes, ist das, worauf der Auslandskreditgeber abzielt. Würde alle Auslandshilfe in den Verbrauch geleitet, so könnte man sofort die Kluft zwischen reichen und armen Ländern etwas verringern. Dies würde aber nur dazu führen, dass die Entwicklungsländer unsere ständigen Unterstützungsempfänger würden. Wir ver-

treten eine dynamischere Vorstellung vom Entwicklungsprozess und glauben, dass Auslandshilfe dann ihre eigentliche Funktion erfüllt, wenn sie als Katalysator in einer Investitionsanstrengung dient. Der Umfang ist nicht der einzige Faktor. Wirksame Verwendung ist ebenso wichtig und hier kann die technische Hilfe eine immer wichtigere Rolle spielen. Die Entwicklungsländer haben zwar kein Monopol für verschwenderische Prestigeprojekte und überhöhte militärische Ausgaben, und sie stehen auch nicht allein in der unzulänglichen Verwirklichung ihres wirtschaftlichen Entwicklungspotentials, doch ist ihre Situation dadurch gekennzeichnet, dass die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel viel zu gering sind, als dass sie sich derlei Luxus leisten könnten. Die Kapitalgeber wären gut beraten, wenn sie ihnen helfen würden, die Kenntnisse und Fertigkeiten zu erwerben, die ihnen fehlen, um eine optimale Verwaltung ihrer Hilfsmittel zu erreichen.

Vor allem wäre es jedoch sinnlos, wenn wir davon sprechen würden, unseren schon heute unzureichenden Kapitalstrom abzubrechen oder zu drosseln. Obwohl wir der zuversichtlichen Annahme sind, dass die Entwicklungsländer eines Tages die Lücke zwischen Spar- und Investitionstätigkeit schliessen können, liegt dieser Augenblick für die meisten von ihnen noch in weiter Ferne. In der Zwischenzeit müssen Auslandsanleihen weiterhin diese Lücke füllen und dabei für die nächste Zukunft eine so leichte Bürde von Schuldendienstverpflichtungen auferlegen, wie irgend durchführbar ist.

Falls ich den Eindruck vermittelt habe, dass die Zukunft der Entwicklung in den ärmeren zwei Dritteln der Welt durch die jetzigen Transaktionen zwischen Schuldnern und Gläubigern aufs Spiel gesetzt wird, dann will ich mich dafür nicht entschuldigen. Diese Situation entstand nicht aufgrund irgendwelcher grober und absichtlicher Missetaten von einer der beiden Seiten, obwohl weder Kapitalnehmer- noch -geberländer über jeden Tadel erhaben sind, sondern hauptsächlich, weil wir früher nicht wussten, was wir heute wissen : in welcher Höhe diese Länder Kapital benötigen würden, wie schnell sie es brauchen würden, welche Zeit die Investitionen in Anspruch nehmen würden um effektive Erträge abzuwerfen, die wachsenden Belastungen, welche die gegenwärtige Schuldenstruktur in sich birgt - mit all diesen Faktoren sind wir jetzt besser vertraut. Nachdem wir nun zwanzig Jahre älter und mit den Kenntnissen und Erfahrungen dieser zwanzig Jahre ausgerüstet sind, sollte es unsere Möglichkeiten nicht übersteigen, das was wir gelernt haben, in die Praxis umzusetzen.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

DIE DARLEHENSGEWÄHRUNG DER WELTBANK

Text einer Ansprache von Herrn S. ALDEWERELD, *Vizepräsident der Weltbank, am 13. Mai 1966 in der Handelskammer Hamburg.*

Ich danke Ihnen für die Einladung, heute nachmittag vor einer so ausgesprochen repräsentativen Gruppe wie der Handelskammer zu sprechen. Für Ihre Freundlichkeit werde ich mich erkenntlich zeigen, indem ich mich kurz fasse. Tatsächlich möchte ich Ihnen hier eigentlich nur einige der Fakten über die Weltbankgruppe ins Gedächtnis rufen, die für Sie erheblich sind, um auf diese Weise zu Fragen und Erörertungen zu den Punkten anzuregen, die Ihr Interesse wecken. Ich würde mich freuen, wenn Sie meine Ausführungen als einen kurzen Geschäftsbericht für die Aktionäre betrachten würden, denn Deutschland ist ein führendes Mitglied aller drei Organisationen unserer Gruppe.

Sie werden sich daran erinnern, dass die Weltbank die zentrale, die grösste und die älteste dieser drei Organisationen ist. Sie nahm Mitte 1946, also vor fast zwanzig Jahren, die Arbeit auf, und ihre erste Aufgabe bestand darin, einige der vom Kriege zerstörten Volkswirtschaften Europas wiederaufzubauen. Ausgehend von diesem Punkt wandten wir unsere Aufmerksamkeit Schritt für Schritt unserer Haupttätigkeit zu — der Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung.

Seit 1948 hat die Bank Darlehen im Gesamtbetrag von rund 9 Milliarden Dollar für Ent-

wicklungsprogramme und -projekte in 75 Mitgliedsländern vergeben. Zu diesem Betrag wäre eine halbe Milliarde Dollar für den Wiederaufbau im Jahre 1947 hinzuzurechnen. Bei unseren Entwicklungsdarlehen haben wir uns auf Projekte konzentriert, die von grundsätzlicher Bedeutung für das Wirtschaftswachstum sind. Rund ein Drittel hat Energievorhaben, ein weiteres Drittel Verkehrseinrichtungen finanziert : zum Beispiel haben wir Strassen und Eisenbahnlinien gebaut oder modernisiert, die zweimal um die Welt reichen würden. Unsere restlichen Darlehen galten im wesentlichen der Fabrikationsindustrie und der Landwirtschaft — doch weil wir auch an die entscheidende Bedeutung bestimmter Unterrichtsformen für das Wirtschaftswachstum glauben, dehnen wir jetzt unsere Finanzierung auf gewisse Sparten der Erziehung aus.

Obwohl ihre Geschäfte die Bank in viele entlegene Winkel der Welt führen, sind die finanziellen Bedingungen unserer Darlehen ziemlich konventionell. Gegenwärtig beträgt unser Zinssatz für Darlehensnehmer 6 Prozent, unser Nettoergebnis wird sich in diesem Jahr in der Grössenordnung von 145 Millionen Dollar bewegen.

Viele Entwicklungsländer können nicht für das gesamte Kapital, das sie nutzbringend aufnehmen könnten, den Schuldendienst zu herkömmlichen Bedingungen leisten. Wenn der wirtschaftliche Fortschritt in diesen Ländern in Schwung gebracht werden soll, müssen sie Kapital zu Bedingungen erhalten, die ihre geringen Deviseneinkünfte nicht über Gebühr belasten. Im Gedanken an diese Nationen haben die Mitgliedsländer der Bank die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)

geschaffen, die heute 96 Mitgliedsregierungen aus den Reihen der Bankmitglieder zählt. Die IDA räumt schonende finanzielle Bedingungen ein — ihre Kredite werden zinslos vergeben und sind innerhalb von 50 Jahren zurückzuzahlen. Bis jetzt hat die IDA Zusagen von insgesamt 1,2 Milliarden Dollar in 31 der ärmsten Mitgliedsländern der Bank gegeben, hauptsächlich in Indien und Pakistan.

Das letzte Glied der Weltbankgruppe ist die Internationale Finanz-Corporation (IFC) mit 81 Mitgliedsregierungen. Während sie denselben Präsidenten und das gleiche Direktorium wie die Bank und die IDA hat, geniesst sie doch in vieler Hinsicht eine gewisse Selbständigkeit, und ich spreche hier nur stellvertretend für sie. Die besondere Aufgabe der Finanz-Corporation besteht darin, Kapital in Unternehmen mit vorwiegend privatem Charakter zu investieren oder für diese zu mobilisieren. Tatsächlich erfolgte die erste Investition der IFC als Darlehen an eine deutsche Firma, die in Brasilien schwere Elektroausrüstung herstellt. Zusammen mit einer Reihe führender deutscher Geschäftsbanken ist die IFC Aktionär neuer Entwicklungsbanken, die gegründet wurden, um die Entwicklung der Privatindustrie in den Ländern mit niedrigem Einkommen zu fördern.

In gewissem Sinne bewahrt die IFC die Schlüssel zu einem Teil der Bank- und IDA-Mittel, da sie für die technische und finanzielle Prüfung aller einem Glied der Weltbankgruppe vorgelegten Projekte verantwortlich ist, die sich auf Fabrikation oder Bergbau beziehen. Für einige von Ihnen mag ausserdem von Interesse sein, dass die Finanz-Corporation jetzt in der Lage ist, ihre Hilfe an private Unternehmer und Investoren zu erweitern. Gegenwärtig beläuft

sich ihr Kapital auf rund 100 Millionen Dollar, doch haben die Gouverneure der Bank und der IFC kürzlich die Satzungen dieser beiden Organisationen abgeändert, um es der Bank zu gestatten, bis zu 400 Millionen $ an die IFC auszuleihen. Die IFC, die bisher ein 100-Millionen-$-Institut war, hat damit heute die potentielle Möglichkeit, ein 500-Millionen-$-Institut zu werden. Während sich die Durchschnittsinvestition der IFC bis jetzt in der Grössenordnung von 1,5 Millionen $ bewegte, im allgemeinen aufgeteilt zwischen Anleihe- und Aktienkapital, ist die Finanz-Corporation nun gerüstet, das Zehnfache dieses Betrages zu investieren.

Vor einigen Jahren, als die Bank eben ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, besuchte ein Botschafter den damaligen Weltbankpräsidenten Eugene Black und teilte ihm mit, dass seine Regierung ein Darlehen von 250 Millionen Dollar wünsche. Natürlich zeigte sich Mr. Black daran interessiert und fragte, wofür das Geld verwendet werden sollte. « Nun », sagte der Botschafter, « wir haben uns noch nicht entschieden, wir wollen nur etwas von dem Geld bekommen, ehe es alles verbraucht ist ».

Mr. Black gab dann eine lange und ausführliche Erklärung über all die Informationen, welche die Bank erhalten müsste und all die Bedingungen, die sie stellen würde, ehe ein Darlehen gewährt werden könnte. Der Botschafter war offensichtlich tief enttäuscht : « Ach », sagte er, « Sie wollen also sagen, die Weltbank ist wirklich eine Bank ! »

Ich habe nicht vor, Ihnen heute eine lange und ausführliche Schilderung der Geschäftsmethoden der Weltbankgruppe zu geben, doch möchte ich betonen, dass die Gruppe sich an Grundsätze hält, die allen Emissionsbanken in der ganzen Welt bekannt sind. Ungewöhnlich sind vielleicht ihr geographischer Aktionsradius und das Ausmass ihrer Vertiefung in die Angelegenheiten und Sorgen ihrer Kunden.

Um nur von der Bank und der IDA zu sprechen : den Hintergrund für die Bearbeitung eines Darlehens bildet eine ausgedehnte, an Ort und Stelle stattfindende Untersuchung der Volkswirtschaft und Finanzlage des Landes, in dem das Darlehen gewährt werden soll. Wir beurteilen sehr sorgfältig die Fähigkeit des voraussichtlichen Darlehensnehmerlandes zur Verwendung ausländischer Hilfsmittel. In unsere Untersuchung eingeschlossen ist eine zusammenfassende Beurteilung, welche natürlichen, finanziellen und menschlichen Hilfsquellen zur Verfügung stehen und wie gut sie genutzt werden. Wenn wir erkennen, dass ein Land wirtschafts- und steuerpolitische Grundsätze verfolgt, welche ernstlich die Wirksamkeit des angewandten Kapitals beeinträchtigen, so geben wir dem betreffenden Land kein Darlehen. Unser Prinzip ist, denjenigen Ländern zu helfen, die ihr möglichstes tun, um sich selbst zu helfen.

Wenn auch die Darlehen der Bank auf fast 70 der nur gering entwickelten Nationen verteilt worden sind, so zeigen sie doch die Tendenz, sich in den Ländern zu häufen, welche in wirtschaftlicher Hinsicht die befriedigendsten Leistungen gezeigt haben. Zum Beispiel erfolgte mehr als die Hälfte unserer Zusagen in Lateinamerika an vier Länder, an deren Spitze Mexiko steht. Im Fernen Osten haben wir fast unsere gesamte Darlehensgewährung auf Japan, Malaya, die Philippinen

und Thailand konzentriert. Da die wirtschaftliche Entwicklung kein Monopol der ärmeren Nationen ist, gehören auch manche Länder zu unseren Kunden, die genau genommen nicht als unterentwickelt zu bezeichnen sind, nämlich neben Japan auch Neuseeland, Norwegen, Italien, Spanien und Portugal.

ALLGEMEINE Investitionsprogramme, wie sie eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern heute aufweist, haben überhaupt keinen praktischen Wert, sofern sie sich nicht in Projekten ausdrücken lassen, die ausgeführt werden. Zu den wichtigsten Zielen der Grundsatzuntersuchungen der Bank in Mitgliedsländern gehört das Herausfinden von Projekten mit dem höchsten Gewinn und dem grössten Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum.

Viele ärmere Länder sind jedoch kaum fähig, Projekte vorzubereiten und die Hilfe hierbei hat sich zu einer immer wichtigeren Tätigkeit der Bank entwickelt. Schon eine ganz einfache Voruntersuchung durch das Personal der Bank kann gefährliche Mängel in einem Vorschlag aufzeigen. So erhielten wir beispielsweise einmal von einem südamerikanischen Land die Aufforderung, Eisenbahnlokomotiven zu finanzieren, welche zu schwer für die Brücken des Streckennetzes waren, auf dem sie verkehren sollten. Als Extrem hierzu können z. B. sehr komplizierte und subtile Fragen gestellt werden : nicht selten tritt der Fall ein, dass ein Land entscheiden muss, ob es wirtschaftlicher ist, Kapital für hydroelektrische Kapazität anzulegen, die im allgemeinen höhere Investitionen, doch später keine Ausgaben für Brennstoff erfordert oder ob es sich besser steht, wenn es in Wärmeenergiekapazität investiert, die normalerweise mit einem geringeren Kapitalaufwand, jedoch mit laufenden Kosten für Brennstoff verbunden ist.

Die Auswahl und Ausarbeitung eines Projekts erfordert nicht einfach eine technische Studie oder gar nur wirtschaftliche und finanzielle Untersuchungen. Sie erstreckt sich vielmehr auch auf Fragen der Organisation und Geschäftsführung. Es erübrigt sich der Hinweis, dass in geeigneten Fällen auch besondere Marktanalysen gemacht werden.

Die Bank kann durch Ratschläge helfen, die von ihrem eigenen Personal erteilt werden, öfter hilft sie jedoch, Untersuchungen in die Wege zu leiten, die dann von Beratern — gewöhnlich Privatfirmen — ausgeführt werden. Wenn alles bereit ist für den Beginn der Bauarbeiten, verlangt die Bank häufig, dass der Darlehensnehmer über Berater zur Überwachung der Arbeiten verfügt und dass diese notfalls ständig beibehalten werden, um die Projekteigentümer beim späteren Betrieb zu beraten.

Wie jede Bank ziehen wir es vor, Geld an gute Unternehmen auszuleihen und dort, wo es noch keine guten Unternehmen gibt, sind wir bereit, kräftig mit ans Werk zu gehen und sie ins Leben zu rufen. Sind sachverständige Berater oder ausländisches Personal erforderlich, so sorgen wir dafür, dass der künftige Darlehensnehmer, ob Firma oder Behörde, sie bekommt, manchmal helfen wir auch bei der Bezahlung der Rechnung. Wenn einmal ein Darlehen gegeben worden ist, verfolgt die Bank nicht nur die Fortschritte des Projekts während der Bauzeit, sondern behält es auch danach im Auge, um

darauf zu achten, dass beim eigentlichen Betrieb bestmögliche Ergebnisse erzielt werden.

Wo und wann immer das möglich ist, versuchen wir, einen Darlehensantrag zum Anlass zu nehmen, Einrichtungen zu schaffen oder zu verbessern, die an Schlüsselstellungen innerhalb der Wirtschaft arbeiten — ganz gleich, ob es sich dabei um Planungsgremien, staatliche Behörden oder Privatfirmen handelt. Wir haben Wirtschafts- und Finanzexperten gestellt, um vielen Regierungen zu helfen, ihren Apparat für die Einplanung der Entwicklungsausgaben in ihren Haushalt zu verbessern und die Fäden der Entwicklungsanstrengungen zusammenzufassen.

Ich hoffe, dass meine Ausführungen Sie nicht im Zweifel darüber lassen dass Bank und IDA im wesentlichen praktische Organisationen sind. Sie haben weitere wichtige Wesensmerkmale, da sie durch ihre Eigenschaft als internationale Organisationen dazu bestimmt sind, ihren Mitgliedsländern unparteiisch und objektiv zu dienen. Um es anders auszudrücken : Bank und IDA sind daran interessiert, die für ein Entwicklungsvorhaben in dem Mitgliedsland notwendigen Einfuhren zu finanzieren; sie sind aber nicht daran interessiert, Ausfuhren aus irgendeinem bestimmten Mitgliedsland zu finanzieren.

Tatsächlich ist es unseren Organisationen nicht gestattet zu verlangen, dass die Mittel aus ihrer Darlehens- bzw. Kreditgewährung in einem bestimmten Mitgliedsland verwendet werden. In der Praxis verlangen sie normalerweise, dass der Darlehensnehmer die Waren auf der Grundlage internationaler Ausschreibungen beschafft. Auf diese Weise wird den Interessen

des Kunden gedient : er erhält seine Waren zu den für ihn wirtschaftlichsten und vorteilhaftesten Bedingungen. Dieses Verfahren dient — wenn ich das einmal sagen darf — auch dem Interesse der Kaufmannschaft in der ganzen Welt, da es gewährleistet, dass die tüchtigsten Lieferfirmen in Anspruch genommen werden.

Eine weitere Folge ist natürlich die Förderung des Wettbewerbs und die Schaffung eines andernfalls womöglich versperrten Zugangs zum Handel. Ein interessantes Beispiel dafür bot sich vor einer Reihe von Jahren in einem fernöstlichen Land. Dieses Land hatte ein finanzierungsreifes Energieprojekt und verfügte ausserdem über eine Kreditlinie von der Anleihegeberstelle einer anderen Regierung — ich darf hinzufügen, dass es sich dabei nicht um die deutsche Bundesregierung handelte.

Eine Bedingung dieser Kreditlinie war jedoch, dass die gewährten Mittel im Staatsgebiet des Anleihegebers auszugeben seien; der künftige Darlehensnehmer war jedoch der Ansicht, dass die Kosten seines Projekts sich dadurch beträchtlich erhöhen würden. Deshalb wandte er sich wegen eines Darlehens an die Bank, das nach entsprechenden Untersuchungen gewährt wurde. Schliesslich kaufte der Darlehensnehmer Ausrüstung und Material von Lieferfirmen in Deutschland und mehreren anderen Ländern und sparte so von den rund 20 Millionen $ in Fremdwährung, welche die Bank für sein Projekt auslieh, mehr als 2,5 Millionen $ ein.

Mit diesen kurzen Ausführungen hoffe ich, deutlich gemacht zu haben, dass wir durch das Bestehen auf internationalen Wettbewerbsverfahren sowohl den Interessen der Darlehens-

nehmerländer wie auch der Lieferindustrien in den Ausführländern am besten dienen.

Es liegt jedoch in der Natur der Entwicklung, dass die auszuführenden Projekte häufig die technische Leistungsfähigkeit der zuständigen einheimischen Organisationen überfordern. In derartigen Fällen bestehen wir auf der Einstellung von Beratern und verlangen für deren Auswahl Verfahren, die sich von den soeben für Warenlieferungen beschriebenen unterscheiden. Wir sind der Meinung, dass die Auswahl freiberuflicher Kräfte — von Ingenieuren genauso wie von Ärzten und Anwälten — sich in gleichem Masse auf eine Bewertung ihrer Erfahrung und Kenntnisse wie auf den Preis stützen sollte. Wir haben ein System zur Auswahl der besten Beratungsdienste entwickelt, bei dem Kompetenz ebenso wie Honorar in Betracht gezogen wird. Obwohl die Auswahl des Beraters dem Darlehensnehmerland überlassen wird, spielt die Bank bei dem Verfahren eine wichtige Rolle und behält sich so etwas wie ein « Vetorecht » vor.

Soweit es sich um von der Bank oder der IDA finanzierte Aufträge handelt, haben deutsche Firmen hervorragende Erfolge erzielt. Deutsche Industrie-, Bau- und Beratungsfirmen erhalten jetzt durchschnittlich rund 50 Millionen $ pro Jahr an Aufträgen, die allein von der Bank finanziert werden. Sie können von der Bank finanzierte Ausrüstung aus Deutschland in malaysischen und nicaraguanischen Kraft — werken, in pakistanischen und birmanischen Häfen, auf südafrikanischen Eisenbahnstrecken und in chilenischen Kohlebergwerken finden - alles in allem bei mehr als 200 Projekten in der ganzen Welt.

HERR Präsident, lassen Sie mich am Ende dieser kurzen Bemerkungen die unschätzbare Rolle anerkennen, welche die Bundesrepublik Deutschland bei der Gewährung finanzieller Unterstützung für die Weltbankgruppe gespielt hat. Abgesehen von den 420 Millionen DM, welche die deutsche Regierung zum eingezahlten Kapital der Bank beigesteuert hat, war die Bank in der Lage, weitere 3,2 Milliarden DM von der Bundesbank und durch den Verkauf ihrer Schuldverschreibungen auf dem deutschen Kapitalmarkt aufzunehmen. Als Kapitalquelle für die Weltbankgruppe rangiert Deutschland unter den 103 Mitgliedsländern der Weltbank tatsächlich an zweiter Stelle, unmittelbar hinter den Vereinigten Staaten.

Ich bin mir völlig dessen bewusst, dass in Deutschland ebenso wie in den Vereinigten Staaten in zunehmendem Masse ein Gefühl der Entwicklungsmüdigkeit um sich greift. Dies Gefühl ist nur zu natürlich, aber wir in der Bank glauben nicht, dass Sie oder wir Grund hätten, den Mut im Hinblick auf die Erfolgschancen der Entwicklungsanstrengungen zu verlieren. Mr. George Woods, der Präsident der Weltbankgruppe, hat kürzlich dazu folgendes gesagt :

« Die wirtschaftliche Entwicklung erleidet immer Rückschläge. Politische Umwälzungen und Naturkatastrophen sowie eine Vielzahl unkluger Handlungen von seiten der Hilfe Gewährenden wie derjenigen, die sie empfangen, scheinen sich ständig gegen uns zu verschwören. Und doch sind Fortschritte zu verzeichnen. Wie Galilei können wir von der Welt sagen : « Und sie bewegt sich doch ! » Vielleicht kommt die Hälfte der etwa 80 ärmsten Länder der Welt nur zentimeterweise voran und manche

verlieren sogar Terrain. Aber eine ermutigende Anzahl — mehr als ein Dutzend — schreitet stetig vorwärts und das in einem Tempo, das sich vorteilhaft mit den Wachstumsraten in Westeuropa und Nordamerika vergleichen lässt. In diesen Ländern unterscheidet sich das Leben heute schon sichtbar von dem vor fünf Jahren und wird in weiteren fünf Jahren noch grössere Unterschiede aufweisen. Länder wie Malaysia, Thailand, Jamaica, Mexiko, Peru und die Republik China, um nur wenige aufzuzählen, zeigen heute, was erreicht werden kann.

Im Laufe des Entwicklungsprozesses haben wir manche Schlacht verloren und werden auch noch eine ganze Reihe von Schlachten verlieren — doch sind wir bestimmt nicht im Begriff, den ganzen Krieg zu verlieren. Die Entwicklungsländer brauchen Zeit, um tiefgreifende Veränderungen zu vollziehen in den sozialen Einrichtungen, der wirtschaftlichen Struktur, der allgemeinen Einstellung. Als Zeitmass dafür müssen wir mindestens eine Generation ansetzen. Wenn wir aber über die Intelligenz, Entschlossenheit und Geduld verfügen, die ich in den Industriestaaten voraussetze, um die Arbeit durchzustehen, den Entwicklungsländern dabei zu helfen, auf eigenen Füssen zu stehen, dann habe ich nicht den geringsten Zweifel daran, dass diese Aufgabe erfüllt werden kann und erfüllt werden wird. »

PRINTED IN FRANCE IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

Lending activities of the World Bank Group

Dutch

DE LENINGSACTIVITEITEN VAN DE WERELDBANK-GROEP

Lezing door de heer S. Aldewereld, Vice-President van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en de Internationale Ontwikkelingsassociatie, voor het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland te 's-Gravenhage op 17 mei 1966.

Het is mij een bijzonder voorrecht en een genoegen om tot een representatieve groep landgenoten te mogen spreken over een onderwerp, dat ons allen na aan het hart ligt en waarmede wij allen — zij het op verschillende manieren — in ons dagelijks werk te maken hebben.

Ik ben het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland zeer erkentelijk dat zij deze representatieve groep tezamen gebracht heeft. Ik zal haar vriendelijkheid beantwoorden door mijn lezing kort en bondig te houden.

Eigenlijk is het doel van mijn aanwezigheid hier alleen U te herinneren aan enkele feiten over de Wereldbank-Groep, die voor U van belang zijn, in de hoop dat U vragen wilt stellen en bepaalde punten, die U interesseren, hier nader wilt bespreken. Ik zou het op prijs stellen, indien U mijn lezing wilt beschouwen als een kort verslag aan aandeelhouders, daar Nederland een vooraanstaand lid is van alle drie de instituten van onze Groep.

U zult zich herinneren dat de Wereldbank het meest centrale, het grootste en het oudste instituut van de drie is. De Wereldbank begon haar werk in de zomer van 1946, bijna 20 jaar geleden, en haar eerste taak was om de economie van enkele door de oorlog zwaar getroffen landen in Europa op de been te helpen.

Na dit eerste begin richtten wij onze aandacht geleidelijk op ons hoofddoel: het financieren van economische ontwikkeling.

Sedert 1948 heeft de Wereldbank leningen verstrekt tot een bedrag van ruwweg 9 miljard dollar voor ontwikkelingsprogramma's en -projecten in 75 lidstaten.

Bij dit bedrag moet dan nog worden opgeteld een half miljard dollar voor herstelwerkzaamheden in Europa in 1947, in welk bedrag bijna 200 miljoen dollar is begrepen voor Nederland.

Bij onze leningen voor ontwikkelingsdoeleinden hebben wij ons geconcentreerd op projecten, die fundamenteel zijn voor de economische groei. Ongeveer eenderde ging naar de financiering van projecten voor elektrische energie en eenderde werd gebruikt voor transport: we hebben bijvoorbeeld zoveel wegen en spoorlijnen gefinancierd, dat deze tweemaal rond de wereld gelegd zouden kunnen worden.

Het grootste deel van de rest van onze leningen is bij industrie en landbouw terecht gekomen, maar aangezien wij eveneens geloven in het grote belang van goed onderwijs als voorwaarde voor economische groei, breiden wij thans onze financiering uit tot bepaalde gebieden van onderwijs en training.

Hoewel het werk van de Bank zich tot vele uithoeken der aarde uitstrekt, zijn de financiële voorwaarden die aan de leningen zijn verbonden, conventioneel.

De rente die wij op het ogenblik berekenen is 6%; onze netto winst zal dit jaar ongeveer 145 miljoen dollar bedragen.

Vele ontwikkelingslanden kunnen de dienst, verbonden aan het lenen van al het kapitaal dat zij doelmatig zouden kunnen gebruiken, niet op conventionele wijze opbrengen. Als de economische vooruitgang van deze landen enige vaart wil hebben, dan moeten zij over kapitaal kunnen beschikken op voorwaarden die niet te zware lasten leggen op hun geringe verdiensten aan buitenlandse deviezen. Met het oog op deze landen hebben de lidstaten van de Wereldbank de „International Development Association" (IDA) opgericht. Dit instituut heeft thans 96 regeringen als lid, komende uit de gelederen van het Wereldbank-lidmaatschap. IDA verstrekt gemakkelijke financiering — haar kredieten worden renteloos verstrekt; de terugbetalingstermijn is 50 jaar. Tot op heden heeft IDA voor 1,2 miljard dollar aan verbintenissen aangegaan met 31 landen, die tot de armste lidstaten van de Bank behoren, en wel voornamelijk met India en Pakistan.

Het derde lid van de Wereldbank-Groep is de „International Finance Corporation" (IFC), met 81 regeringen als lid. Hoewel dit instituut dezelfde President en Raad van Bestuur heeft als de Bank en IDA, staat het toch in verschillende opzichten apart, en ik spreek dus slechts bij volmacht.

Het speciale doel van IFC is het investeren en mobiliseren van kapitaal voor ondernemingen die in wezen een particulier karakter dragen. Ongeveer zes jaar geleden hebben bijvoorbeeld Nederlandse en Britse belangengroepen met IFC samengewerkt in een nieuwe suikermaatschappij in de Kilombare vallei in wat toen nog Tanganyika heette. De maatschappij produceert rietsuiker in de vallei en bouwde een fabriek en raffinaderij, die in 1962 in gebruik werden gesteld. Reeds in 1964 werd het nodig om de produktiecapaciteit te verhogen. Het daarvoor benodigde kapitaal kwam wederom van IFC, Groot-Brittannië en Nederland; een Nederlandse firma is met de leiding belast. Dit is een goed voorbeeld van hoe IFC als een katalysator voor de kapitaalverschaffing werkt en het toont tevens aan hoe technische en leiderscapaciteiten — die minstens zo belangrijk zijn — tezamen met de financiële steun worden overgedragen.

Eigenlijk houdt IFC de sleutel vast van een deel van de schatkist van de Wereldbank en IDA, want zij is verantwoordelijk voor de technische en financiële beoordeling van alle industriële en mijnbouwprojecten die door enig lid van de Wereldbank-Groep worden voorgelegd. Het is wellicht ook van belang voor enkelen onder U, te weten dat IFC thans in staat is om haar hulp tot particuliere ondernemers en investeerders sterk uit te breiden.

Het kapitaal van IFC is op het ogenblik rond 100 miljoen dollar. De gouverneurs van de Bank en IFC hebben echter kort geleden de statuten van de twee lichamen gewijzigd om het de Bank mogelijk te maken tot een maximum van 400 miljoen dollar aan IFC te lenen, zodat wat een 100 miljoen instelling was, nu een potentiële capaciteit van 500 miljoen dollar heeft gekregen. Hoewel IFC's gemiddelde investeringen tot op heden ongeveer 1,5 miljoen dollar hebben belopen, in de regel verdeeld tussen leningen en aandelenkapitaal, is dit instituut nu in staat, om investeringen te verrichten die 10 maal zo groot zijn.

Verscheidene jaren geleden, toen de Bank nog maar een pas geboren baby was, bezocht een ambassadeur Mr. Eugene Black, die toen President van de Bank was, en vertelde dat zijn regering een lening van 250 miljoen dollar wenste.

Mr. Black toonde zich natuurlijk zeer geïnteresseerd en vroeg waar het geld aan besteed zou wor-

den. „Ja", zei de ambassadeur, „eigenlijk hebben we dat nog niet vastgesteld... doch we wilden maar vast wat in kas hebben voordat alle geld op is."

Mr. Black heeft toen een lange en gedetailleerde uitleg verstrekt van alle gegevens, waarover de Bank eerst zou moeten beschikken en alle voorwaarden die zij zou stellen voordat zij tot het verstrekken van een lening zou kunnen overgaan. De ambassadeur in kwestie was zeer teleurgesteld. „O", zei hij, „U bedoelt dus dat de Wereldbank een *echte* bank is?"

Ik zal U vandaag geen lange en gedetailleerde uiteenzetting geven over de werkmethoden van de Wereldbank-Groep, maar ik zou er de nadruk op willen leggen dat de Groep dezelfde beginselen volgt als alle investeringsbanken elders in de wereld.

Ongewoon is misschien de geografische spreiding van haar werkzaamheden en de wijze waarop zij zich verdiept in de zaken en zorgen van haar cliënten.

Om bij de Bank en IDA te blijven — bij de werkzaamheden waarbij ik zelf direct betrokken ben — het hele proces van het beoordelen van een lening speelt zich af tegen de achtergrond die wordt gevormd door een uitgebreid, ter plaatse verricht onderzoek naar de economische en financiële positie van het land waar de lening terecht moet komen. Wij hechten er grote waarde aan dat de capaciteit van het aanvragende land om buitenlands kapitaal te gebruiken, nauwkeurig wordt vastgesteld. Onze voorafgaande studie behelst een uitgebreid onderzoek naar de beschikbare materiele, financiële en menselijke hulpbronnen en hoe effectief deze worden benut. Als ons onderzoek aantoont dat een land een economische of fiscale politiek voert, die afbreuk doet aan de doelmatigheid waarmede kapitaal kan worden benut, dan verstrekken wij aan dat land geen lening. Ons principe is om die landen te helpen, die hun best doen zichzelf te helpen.

Hoewel de leningen van de Bank zijn gespreid over bijna 70 minder ontwikkelde naties, worden zij in feite voor het merendeel gegeven aan die landen, die de beste economische vooruitgang te zien hebben gegeven. Zo hebben wij bijvoorbeeld in Latijns-Amerika meer dan de helft van onze verplichtingen aangegaan in vier landen, waarvan het belangrijkste Mexico is. In het Verre Oosten zijn onze leningen merendeels geconcentreerd in Japan, Maleisië, de Filippijnen en Thailand.

Daar economische ontwikkeling niet een monopolie is van de armere landen, hebben wij ook als debiteur die landen, die strikt genomen niet onderontwikkeld zijn: niet alleen Japan, maar ook Finland, Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Italië, Spanje en Portugal.

Algemene investeringsprogramma's, zoals een toenemend aantal ontwikkelingslanden heden ten dage opstelt, hebben geen praktische waarde als zij niet vertaald worden in projecten die worden uitgevoerd. Een van de belangrijkste doelstellingen die aan het fundamentele onderzoek van de Bank in lidstaten ten grondslag liggen, is vaststellen welke projecten de grootste opbrengst zullen hebben en de hoogste bijdrage leveren voor de economische groei.

Veel andere landen zijn echter praktisch niet in staat om projecten doeltreffend op te stellen en de Bank is derhalve meer en meer doende hen in dit opzicht te steunen. Een zeer vluchtig eerste onderzoek door de staf van de Bank kan reeds ernstige gebreken in een voorstel aantonen. Zo kregen wij eens een verzoek van een Zuidamerikaans land om locomotieven te financieren, die te zwaar waren om over de bruggen van het spoorwegnet van dat land te kunnen rijden. Aan de andere kant kunnen er ook gecompliceerde vragen te beantwoorden zijn: het is reeds enige malen voorgekomen dat een land moest beslissen of het economisch was om te investeren in een waterkrachtcentrale — die gewoonlijk hogere kapitaalsinvesteringen vereist, maar daarna geen kosten voor brandstof meer vergt — of dat het beter zou zijn om investeringen te verrichten voor een elektrische centrale, gevoed door brandstof, welke gewoonlijk minder kapitaal vergt, maar daarentegen doorlopende kosten voor brandstof met zich mede brengt.

De keuze en de voorbereiding van een project brengen niet alleen een technische studie met zich mede, zelfs niet alleen economische en financiële studies, er komen ook organisatie en leiding aan te pas. Bovendien worden er, het is haast niet nodig om het te vermelden, ook in bepaalde gevallen marktonderzoekingen verricht.

De eigen staf van de Bank kan met adviezen steunen, maar in de meeste gevallen helpt zij door raadgevende bureaus in te schakelen, meestal particuliere firma's.

Voordat met de constructie wordt begonnen, eist de Bank veelal dat het geld-opnemende land deskundigen aanstelt om toezicht te houden op de bouw en dat, indien nodig, deskundigen worden aangesteld om de plaatselijke belanghebbenden te adviseren gedurende de exploitatie.

Zoals iedere Bank, lenen wij bij voorkeur aan goede ondernemingen en waar goede ondernemingen nog niet bestaan, zijn wij bereid zelf maatregelen te nemen om ze te helpen creëren. Als buitenlands advies of hulp in de leiding nodig is, dan helpen wij de lenende onderneming of instantie die te krijgen — en soms betalen wij de rekening ook nog. Als een lening eenmaal verstrekt is, blijft de Bank niet alleen het project gedurende de bouw volgen, maar blijft zij het ook daarna nog gadeslaan om erop toe te zien, dat de best mogelijke resultaten worden bereikt gedurende de exploitatie.

Waar en wanneer wij kunnen, proberen wij om bij een leningsvoorstel, instellingen die in sleutelposities in de economie werken, te creëren of te verbeteren. Dit kunnen planbureaus zijn of overheids- of particuliere ondernemingen. Wij hebben vele regeringen hulp verschaft door economische en financiële deskundigen te sturen die hun budgettering voor ontwikkelingsuitgaven beter konden opstellen en om de vele aspecten van de ontwikkelingspoging te coördineren.

Uit hetgeen ik gezegd heb, zult U — naar ik hoop — hebben kunnen opmaken, dat de Wereldbank en IDA in wezen praktische organisaties zijn. Verder is karakteristiek voor hen dat zij internationale organisaties zijn, die zijn opgezet om hun lidstaten te dienen op een onpartijdige en objectieve wijze. Anders gezegd, de Bank en IDA zijn bereid de *import* die nodig is om een ontwikkelingsproject in een lidstaat uit te voeren, te financieren; zij financieren niet de *export* van enig *afzonderlijke* lidstaat.

Het is onze instellingen zelfs verboden om te eisen dat de opbrengst van hun lening gebruikt wordt voor aankopen in een bepaald land. In de praktijk komt het erop neer, dat zij meestal eisen dat de ontvanger van de lening de benodigde goederen aankoopt op basis van internationale aanbesteding.

Op deze wijze zijn de belangen van de klant gediend; hij zal zijn goederen op de voordeligste en meest economische wijze in zijn bezit krijgen. Hieraan zou ik willen toevoegen, dat deze gewoonte ook de belangen dient van de wereldhandel, daar de meest efficiënt werkende leveranciers worden ingeschakeld.

Natuurlijk wordt hierbij de concurrentie gediend en kunnen zaken worden afgesloten, die anders niet mogelijk zouden zijn geweest. Een interessant voorbeeld hiervan gebeurde enkele jaren geleden in een land in het Verre Oosten. Dit land had een project om een elektrische centrale te bouwen klaar om te worden gefinancierd en had tevens de beschikking over kredieten van de zijde van het leningsinstituut van een andere regering — niet de Nederlandse, om U gerust te stellen.

De kredietgever had echter gestipuleerd dat de opbrengst van de lening in het territoir van de uitlener gebruikt moest worden en de toekomstige kredietopnemer vond dat dit de kosten van zijn project belangrijk zou verhogen. Dus ging hij naar de Wereldbank, die hem, na het gebruikelijke onderzoek, de lening verstrekte.

In dit speciale geval kocht de kredietopnemer uitrusting en materialen van leveranciers in een aantal andere landen en hij spaarde meer dan 2½ miljoen dollar van de ongeveer 20 miljoen aan buitenlandse valuta, die de Bank voor zijn project beschikbaar had gesteld.

Ik hoop dat ik met deze korte opmerkingen duidelijk heb gemaakt dat wij, door te blijven staan op internationale concurrerende methoden, het beste de belangen dienen van de geld-opnemende landen en van de leverende industrie in de exportlanden. Wij zien meestal dat de projecten die worden uitgevoerd, boven de technische capaciteiten van de plaatselijke organisaties uitgaan. In zulke gevallen staan wij erop dat deskundigen worden benoemd en bij hun selectie stellen wij andere eisen dan die welke ik bij de levering van goederen schetste. De keuze van dienstverlening, zowel van ingenieurs als van economen of juristen, moet worden gedaan tegen een achtergrond van ervaring en kennis, tezamen met kosten.

Wij hebben een systeem ontwikkeld voor de selectie van de beste experts, waarbij zowel competentie als honorering een rol speelt. Hoewel de keuze bij de debiteur blijft, speelt de Bank een belangrijke rol bij deze procedure en behoudt zij zich het recht voor om in te grijpen, met andere woorden — bij gebrek aan een betere uitdrukking — zij heeft het vetorecht.

Enkele jaren geleden kon men in Washington het gezegde horen: „De Wereldbank is een internationaal instituut, dat gefinancierd wordt door de Amerikanen en geleid door Britten en Nederlanders ten gerieve van de onderontwikkelde landen."

Zoals zovele lichtelijk cynische opmerkingen bevat het een klein stukje waarheid.

Het is een feit dat vele Nederlanders belangrijke posities bij de Bank bekleden en het is eveneens waar dat de Bank royaal heeft geput uit de kennis en ervaring van Nederlandse ingenieurs en economen als raadgevers. Het bestuurslid dat Nederland bij de Wereldbank vertegenwoordigt, mijn goede vriend Dr. Pieter Lieftinck, heeft bijvoorbeeld de leiding van het bijzonder belangrijke onderzoek naar de water- en energiehulpbronnen van West-Pakistan.

Maar het is bovenal NEDECO, die bij Bankprojecten wordt ingeschakeld; er is waarschijnlijk geen andere firma in de wereld die met zo vele en gevarieerde onderzoekingen met betrekking tot het werk van de Bank is belast. NEDECO-teams hebben geadviseerd of werken nog als raadgevende ingenieurs voor zestien projecten, die met Wereldbankleningen worden uitgevoerd, hetzij rechtstreeks door de Bank of door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, waarbij de Bank als Uitvoerend Instituut optreedt. Deze projecten, die alle op het terrein van het transport liggen, hebben NEDECO-ingenieurs naar Zambia gebracht voor een transport-onderzoek, naar Guiana om de verzilting en erosie van de haven van Georgetown te bestuderen, naar Nigeria om de bouw van de Kainjidam voor de waterkrachtcentrale ter plaatse te controleren en naar Brazilië om een groot plan op te zetten voor de havens en kustvaart van dat land.

Nederland, dat een van de mede-oprichters van de Bank en haar dochterinstellingen, is, heeft ons werk in vele andere opzichten gesteund: met het oprichtingskapitaal, met de plaatsing van obligaties van de Wereldbank in Nederland en daarbuiten en met de aankoop van delen van Wereldbankleningen. In de periode onmiddellijk na de Wereldoorlog leende ook Nederland van de Bank, voor hersteldoeleinden. Misschien zou men kunnen stellen dat, van Nederlands standpunt bezien, de Nederlandse industrie een teleurstellend aandeel heeft gekregen van de orders, die uit Bankleningen en IDA-kredieten zijn voortgevloeid, maar in enkele gespecialiseerde sectoren, zoals havenconstructie en waterwerken, hebben Nederlandse leveranciers een flink aandeel gehad, en de bestedingen in Nederland ten gevolge van Wereldbankleningen liggen aanzienlijk hoger dan het door Nederland gestorte kapitaal.

In sommige delen van de wereld en in sommige kringen kan men tekenen van desillusie ontwaren ten aanzien van de vooruitgang en de toekomst van de economische ontwikkeling in de arme delen van de wereld. Ik kan U verzekeren dat wij van de Wereldbank, die dagelijks de gebeurtenissen nauwkeurig volgen, niet geloven dat er reden is om verontrust te raken over de vooruitzichten van de ontwikkelingspogingen.

Hierover zei Mr. George D. Woods, President van de Bank-Groep onlangs: „Economische ontwikkeling maakt altijd een terugslag door. Politieke onrust en natuurrampen, talloze onverstandige handelingen door helpers zowel als door geholpenen begaan, schijnen voortdurend tegen ons samen te spannen. En tòch is er vooruitgang.

Met Galileï kunnen wij van de wereld zeggen: „Ondanks alles beweegt zij."

Misschien gaat de helft van de ongeveer 80 allerarmste landen in de wereld slechts centimeter voor centimeter vooruit en misschien zijn er zelfs die achteruit gaan. Maar een bemoedigend aantal, meer dan twintig, gaat gestadig vooruit en zelfs met een snelheid die gunstig afsteekt bij de groei in West-Europa en Noord-Amerika. In deze landen is het leven zichtbaar veranderd vergeleken bij vijf jaar geleden en het zal over vijf jaar nog meer zijn verbeterd.

Landen als Maleisië, Thailand, Jamaica, Mexico, Peru en de republiek China, om er slechts enkele te noemen, tonen aan hoe het zou moeten.

In het ontwikkelingsproces hebben wij enkele veldslagen verloren en wij zullen er nog meer verliezen. Maar de oorlog verliezen wij zeker niet. De ontwikkelingslanden hebben tijd nodig om diepgewortelde zeden te veranderen, zowel ten aanzien van sociale instelling en economische organisatie als in algemeen opzicht.

Wij moeten deze tijd afmeten in een periode van tenminste een generatie.

Maar als wij de intelligentie en de wil en het geduld kunnen opbrengen — en ik geloof dat wij dat in de industrielanden kunnen — om de onderontwikkelde landen te helpen op eigen benen te staan, dan twijfel ik er niet aan dat tenslotte de taak zal kunnen en zal worden verricht."

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

Printed May 17, 1966

AVENUE D'IÉNA. PARIS 16e TÉLÉPHONE : 553.25-10 TELEX 27.020 PARIS

Het is mij een bijzonder voorrecht en een genoegen om tot een representatieve groep landgenoten te mogen spreken over een onderwerp, dat ons allen na aan het hart ligt en waarmede wij allen - zij het op verschillende manieren - in ons dagelijks werk te maken hebben.

Ik ben het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland zeer erkentelijk dat deze representatieve groep te zamen gebracht is kunnen worden. Ik zal deze vriendelijkheid beantwoorden door mijn lezing kort en bondig te houden.

Eigenlijk is het doel van mijn aanwezigheid hier alleen U te herinneren aan enkele feiten over de Wereldbank-Groep, die voor U van belang zijn, in de hoop dat U vragen wilt stellen en bepaalde punten, die U interesseren, hier nader wilt bespreken. Ik zou het op prijs stellen, indien U mijn lezing wilt beschouwen als een kort verslag aan aandeelhouders, daar Nederland een vooraanstaand lid is van alle drie de instituten van onze Groep.

o-o-o-o

U zult zich herinneren dat de Wereldbank het meest centrale, het grootste en het oudste instituut van de drie is. De Wereldbank begon haar werk in de zomer van 1946, bijna 20 jaar geleden, en haar eerste taak was om de economie van enkele door de oorlog zwaar getroffen landen in Europa op de been te helpen. Na dit eerste begin richtten wij onze aandacht geleidelijk op ons hoofddoel: het financieren van economische ontwikkeling.

Sedert 1948 heeft de Wereldbank leningen verstrekt tot een bedrag van ruwweg 9 miljard dollar voor ontwikkelingsprogramma's en -projecten in 75 lidstaten. Bij dit bedrag moet dan nog worden opgeteld een half miljard dollar voor herstelwerkzaamheden in Europa in 1947, in welk bedrag bijna 200 miljoen dollar is begrepen voor Nederland.

Bij onze leningen voor ontwikkelingsdoeleinden hebben wij ons geconcentreerd op projecten, die fundamenteel zijn voor de economische groei. Ongeveer een derde ging naar de financiering van projecten voor elektrische energie en een derde werd gebruikt voor transport: we hebben bijvoorbeeld zoveel wegen en spoorlijnen gefinancierd, dat deze tweemaal rond de wereld gelegd zouden kunnen worden. Het grootste deel van de rest van onze leningen is bij industrie en landbouw terecht gekomen, maar aangezien wij eveneens geloven in het grote belang van goed onderwijs als voorwaarde voor economische groei, breiden wij thans onze financiering uit tot bepaalde gebieden van onderwijs en training.

o-o-o-o

Hoewel het werk van de Bank zich tot vele uithoeken der aarde uitstrekt, zijn de financiële voorwaarden die aan de leningen zijn verbonden, conventioneel. De rente die wij op het ogenblik berekenen is 6%; onze netto winst zal dit jaar ongeveer 145 miljoen dollar bedragen.
Vele ontwikkelingslanden kunnen de dienst, verbonden aan het lenen van al het kapitaal dat zij doelmatig zouden kunnen gebruiken, niet op conventionele wijze opbrengen. Als de economische vooruitgang van deze landen enige vaart wil hebben, dan moeten zij over kapitaal kunnen beschikken op voorwaarden die niet te zware lasten leggen op hun geringe verdiensten aan buitenlandse deviezen. Met het oog op deze landen hebben de lidstaten van de Wereldbank de "International Development Association" (IDA) opgericht. Dit instituut heeft thans 96 regeringen als lid, komende uit de gelederen van het Wereldbank-lidmaatschap. IDA verstrekt gemakkelijke financiering - haar kredieten worden renteloos verstrekt; de terugbetalingstermijn is 50 jaar. Tot op heden heeft IDA voor 1,2 miljard dollar aan verbintenissen aangegaan met 31 landen, die tot de armste lidstaten van de Bank behoren, en wel voornamelijk met India en Pakistan.

o-o-o-o-o

Het derde lid van de Wereldbank-Groep is de "International Finance Corporation" (IFC), met 81 regeringen als lid. Hoewel dit instituut dezelfde President en

Raad van Bestuur heeft als de Bank en IDA, staat het toch in verschillende opzichten apart, en ik spreek dus slechts bij volmacht.

Het speciale doel van IFC is het investeren en mobiliseren van kapitaal voor ondernemingen die in wezen een particulier karakter dragen. Ongeveer 6 jaar geleden hebben bijvoorbeeld Nederlandse en Britse belangengroepen met IFC samengewerkt in een nieuwe suikermaatschappij in de Kilombare vallei in wat toen nog Tanganyika heette. De maatschappij produceert rietsuiker in de vallei en bouwde een fabriek en raffinaderij, die in 1962 in gebruik werden gesteld. Reeds in 1964 werd het nodig om de produktiecapaciteit te verhogen. Het daarvoor benodigde kapitaal kwam wederom van IFC, Groot-Brittannië en Nederland; een Nederlandse firma is met de leiding belast. Dit is een goed voorbeeld van hoe IFC als een katalysator voor de kapitaalverschaffing werkt en het toont tevens aan hoe technische en leiderscapaciteiten - die minstens zo belangrijk zijn - te zamen met de financiële steun worden overgedragen.

Eigenlijk houdt IFC de sleutel vast van een deel van de schatkist van de Wereldbank en IDA, want zij is verantwoordelijk voor de technische en financiële beoordeling van alle industriële en mijnbouwprojecten die door enig lid van de Wereldbank-Groep worden voorgelegd. Het is wellicht ook van belang voor enkelen onder U, te weten dat IFC thans in staat is om haar hulp tot particuliere ondernemers en investeerders sterk uit te breiden.

Het kapitaal van IFC is op het ogenblik rond 100 miljoen dollar. De gouverneurs van de Bank en IFC hebben echter kort geleden de statuten van de twee lichamen gewijzigd om het de Bank mogelijk te maken tot een maximum van 400 miljoen dollar aan IFC te lenen, zodat wat een 100 miljoen instelling was, nu een potentiële capaciteit van 500 miljoen dollar heeft gekregen. Hoewel IFC's gemiddelde investeringen tot op heden ongeveer 1,5 miljoen dollar hebben belopen, in de regel verdeeld tussen leningen en aandelenkapitaal, is dit instituut nu in staat, om investeringen te verrichten die 10 maal zo groot zijn.

o-o-o-o

Verscheidene jaren geleden, toen de Bank nog maar een pas geboren baby was, bezocht een ambassadeur Mr.Eugene Black, die toen President van de Bank was, en vertelde dat zijn regering een lening van 250 miljoen dollar wenste. Mr.Black toonde zich natuurlijk zeer geïnteresseerd en vroeg waar het geld aan besteed zou worden. "Ja", zei de ambassadeur, "eigenlijk hebben we dat nog niet vastgesteld .... doch we wilden maar vast wat in kas hebben voordat alle geld op is."

Mr.Black heeft toen een lange en gedetailleerde uitleg verstrekt van alle gegevens, waarover de Bank eerst zou moeten beschikken en alle voorwaarden die zij zou stellen voordat zij tot het verstrekken van een lening zou kunnen overgaan. De ambassadeur in kwestie was zeer teleurgesteld. "O", zei hij, "U bedoelt dus dat de Wereldbank een echte bank is?"

o-o-o-o

Ik zal U vandaag geen lange en gedetailleerde uiteenzetting geven over de werkmethoden van de Wereldbank-Groep, maar ik zou er de nadruk op willen leggen dat de Groep dezelfde beginselen volgt als alle investeringsbanken elders in de wereld. Ongewoon is misschien de geografische spreiding van haar werkzaamheden en de wijze waarop zij zich verdiept in de zaken en zorgen van haar cliënten.

Om bij de Bank en IDA te blijven - bij de werkzaamheden waarbij ik zelf direct betrokken ben - het hele proces van het beoordelen van een lening speelt zich af tegen de achtergrond die wordt gevormd door een uitgebreid, ter plaatse verricht onderzoek naar de economische en financiële positie van het land waar de lening terecht moet komen. Wij hechten er grote waarde aan dat de capaciteit van het aanvragende land om buitenlands kapitaal te gebruiken, nauwkeurig wordt vastgesteld. Onze voorafgaande studie behelst een uitgebreid onderzoek naar de beschikbare materiële, financiële en menselijke hulpbronnen en hoe effectief deze worden benut. Als ons onderzoek aantoont dat een land een economische of fiscale politiek voert, die afbreuk doet aan de doelmatigheid waarmede kapitaal kan worden benut, dan verstrekken wij aan dat land geen lening. Ons principe is om

die landen te helpen, die hun best doen zichzelf te helpen.
Hoewel de leningen van de Bank zijn gespreid over bijna 70 minder ontwikkelde naties, worden zij in feite voor het merendeel gegeven aan die naties, die de beste economische vooruitgang te zien hebben gegeven. Zo hebben wij bijvoorbeeld in Latijns Amerika meer dan de helft van onze verplichtingen aangegaan in vier landen, waarvan het belangrijkste Mexico is. In het Verre Oosten zijn onze leningen merendeels geconcentreerd in Japan, Maleisië, de Filippijnen en Thailand. Daar economische ontwikkeling niet een monopolie is van de armere landen, hebben wij ook als debiteur die landen, die strikt genomen niet onderontwikkeld zijn: niet alleen Japan, maar ook Finland, Noorwegen, Nieuw Zeeland, Italië, Spanje en Portugal.

o-o-o-o

Algemene investeringsprogramma's, zoals een toenemend aantal ontwikkelingslanden heden ten dage opstelt, hebben geen praktische waarde als zij niet vertaald worden in projecten die worden uitgevoerd. Een van de belangrijkste doelstellingen die aan het fundamentele onderzoek van de Bank in lidstaten ten grondslag liggen, is vaststellen welke projecten de grootste opbrengst zullen hebben en de hoogste bijdrage leveren voor de economische groei.
Veel armere landen zijn echter praktisch niet in staat om projecten doeltreffend op te stellen en de Bank is derhalve meer en meer doende hen in dit opzicht te steunen. Een zeer vluchtig eerste onderzoek door de staf van de Bank kan reeds ernstige gebreken in een voorstel aantonen. Zo kregen wij eens een verzoek van een Zuid-Amerikaans land om locomotieven te financieren, die te zwaar waren om over de bruggen van het spoorwegnet van dat land te kunnen rijden. Aan de andere kant kunnen er ook gecompliceerde vragen te beantwoorden zijn: het is reeds enige malen voorgekomen dat een land moest beslissen of het economisch was om te investeren in een waterkrachtcentrale - die gewoonlijk hogere kapitaalsinvesteringen vereist, maar daarna geen kosten voor brandstof meer vergt - of dat het beter zou zijn om investeringen te verrichten voor een electrische centrale, gevoed door

brandstof - welke gewoonlijk minder kapitaal vergt, maar daarentegen doorlopende kosten voor brandstof met zich mede brengt.

De keuze en de voorbereiding van een project brengen niet alleen een technische studie met zich mede, zelfs niet alleen economische en financiële studies, er komen ook organisatie en leiding aan te pas. Bovendien worden er, het is haast niet nodig om het te vermelden, ook in bepaalde gevallen marktonderzoekingen verricht.

De eigen staf van de Bank kan met adviezen steunen, maar in de meeste gevallen helpt zij door raadgevende bureaus in te schakelen, meestal particuliere firma's. Voordat met de constructie wordt begonnen, eist de Bank veelal dat het geld-opnemende land deskundigen aanstelt om toezicht te houden op de bouw en dat, indien nodig, deskundigen worden aangesteld om de plaatselijke belanghebbenden te adviseren gedurende de exploitatie.

Zoals iedere Bank, lenen wij bij voorkeur aan goede ondernemingen en waar goede ondernemingen nog niet bestaan, zijn wij bereid zelf maatregelen te nemen om ze te helpen creëren. Als buitenlands advies of hulp in de leiding nodig ~~zijn~~ is, dan helpen wij de lenende onderneming of instantie die te krijgen - en soms betalen wij de rekening ook nog. Als een lening eenmaal verstrekt is, blijft de Bank niet alleen het project gedurende de bouw volgen, maar blijft zij het ook daarna nog gadeslaan om erop toe te zien, dat de best mogelijke resultaten worden bereikt gedurende de exploitatie.

Waar en wanneer wij kunnen, proberen wij om bij een leningsvoorstel, instellingen die in sleutelposities in de economie werken, te creëren of te verbeteren. Dit kunnen planbureaus zijn of overheid's of particuliere ondernemingen. Wij hebben vele regeringen hulp verschaft door economische en financiële deskundigen te sturen die hun budgettering voor ontwikkelingsuitgaven beter konden opstellen en om de vele aspecten van de ontwikkelingspoging te coördineren.

o-o-o-o

Uit hetgeen ik gezegd heb, zult U - naar ik hoop - hebben kunnen opmaken, dat de Wereldbank en IDA in wezen praktische organisaties zijn. Verder is karakteristiek voor hen dat zij internationale organisaties zijn, die zijn opgezet om hun lidstaten te dienen op een onpartijdige en objectieve wijze. Anders gezegd, de Bank en IDA zijn bereid de import die nodig is om een ontwikkelingsproject in een lidstaat uit te voeren, te financieren; zij financieren niet de export van enig afzonderlijke lidstaat.

Het is onze instellingen zelfs verboden om te eisen dat de opbrengst van hun lening gebruikt wordt voor aankopen in een bepaald land. In de praktijk komt het erop neer, dat zij meestal eisen dat de ontvanger van de lening de benodigde goederen aankoopt op basis van internationale aanbesteding.

Op deze wijze zijn de belangen van de klant gediend; hij zal zijn goederen op de voordeligste en meest economische wijze in zijn bezit krijgen. Hieraan zou ik willen toevoegen, dat deze gewoonte ook de belangen dient van de wereldhandel, daar de meest efficiënt werkende leveranciers worden ingeschakeld.

Natuurlijk wordt hierbij de concurrentie gediend en kunnen zaken worden afgesloten, die anders niet mogelijk zouden zijn geweest. Een interessant voorbeeld hiervan gebeurde enkele jaren geleden in een land in het Verre Oosten. Dit land had een project om een electrische centrale te bouwen klaar om te worden gefinancierd en had tevens de beschikking over kredieten van de zijde van het leningsinstituut van een andere regering - niet de Nederlands, om U gerust te stellen.

De kredietgever had echter gestipuleerd dat de opbrengst van de lening in het territoir van de uitlener gebruikt moest worden en de toekomstige kredietopnemer vond dat dit de kosten van zijn project belangrijk zou verhogen. Dus ging hij naar de Wereldbank, die hem, na het gebruikelijke onderzoek, de lening verstrekte. In dit speciale geval kocht de kredietopnemer uitrusting en materialen van leveranciers in een aantal andere landen en hij spaarde meer dan 2½ miljoen dollar van de ongeveer 20 miljoen aan buitenlandse valuta, die de Bank voor zijn project beschikbaar had gesteld.

o-o-o-o

Ik hoop dat ik met deze korte opmerkingen duidelijk heb gemaakt dat wij, door te blijven staan op internationale concurrerende methoden, het beste de belangen dienen van de geld-opnemende landen en van de leverende industrie in de exportlanden. Wij zien meestal dat de projecten die worden uitgevoerd, boven de technische capaciteiten van de plaatselijke organisaties uitgaan. In zulke gevallen staan wij erop dat deskundigen worden benoemd en bij hun selectie stellen wij andere eisen dan die, welke ik bij de levering van goederen schetste. De keuze van dienstverlening, zowel van ingenieurs als van economen of juristen, moet worden gedaan tegen een achtergrond van ervaring en kennis, te zamen met kosten. Wij hebben een systeem ontwikkeld voor de selectie van de beste experts, waarbij zowel competentie als honorering een rol spelen. Hoewel de keuze bij de debiteur blijft, speelt de Bank een belangrijke rol bij deze procedure en behoudt zij zich het recht voor om in te grijpen, met andere woorden - bij gebrek aan een betere uitdrukking - zij heeft het vetorecht.

o-o-o-o

Enkele jaren geleden kon men in Washington het gezegde horen: "De Wereldbank is een internationaal instituut, dat gefinancierd wordt door de Amerikanen en geleid door Britten en Nederlanders ten gerieve van de onderontwikkelde landen". Zoals zovele lichtelijk cynische opmerkingen bevat het een klein stukje waarheid. Het is een feit dat vele Nederlanders belangrijke posities bij de Bank bekleden en het is eveneens waar dat de Bank royaal heeft geput uit de kennis en ervaring van Nederlandse ingenieurs en economen als raadgevers. Het bestuurslid dat Nederland bij de Wereldbank vertegenwoordigt, mijn goede vriend Dr.Pieter Lieftinck, heeft bijvoorbeeld de leiding van het bijzonder belangrijke onderzoek naar de water- en energiehulpbronnen van West-Pakistan.

Maar het is bovenal NEDECO, die bij Bankprojecten wordt ingeschakeld; er is waarschijnlijk geen andere firma in de wereld die met zo vele en gevaricerde onderzoekingen met betrekking tot het werk van de Bank is belast. NEDECO teams hebben geadviseerd of werken nog als raadgevende ingenieurs voor 16 projecten, die met

Wereldbankleningen worden uitgevoerd, hetzij rechtstreeks door de Bank of door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, waarbij de Bank als Uitvoerend Instituut optreedt. Deze projecten, die alle op het terrein van het transport liggen, hebben NEDECO-ingenieurs naar Zambia gebracht voor een transport-onderzoek, naar Guiana om de verzilting en erosie van de haven van Georgetown te bestuderen, naar Nigeria om de bouw van de Kainjidam voor de waterkrachtcentrale ter plaatse te controleren en naar Brazilië om een groot plan op te zetten voor de havens en kustvaart van dat land.

o-o-o-o

Nederland, dat een van de mede-oprichters van de Bank en haar dochterinstellingen is, heeft ons werk in vele andere opzichten gesteund: met het oprichtingskapitaal, met de plaatsing van obligaties van de Wereldbank in Nederland en daarbuiten en met de aankoop van delen van Wereldbankleningen. In de periode onmiddellijk na de Wereldoorlog leende ook Nederland van de Bank, voor hersteldoeleinden. Misschien zou men kunnen stellen dat, van Nederlands standpunt bezien, de Nederlandse industrie een teleurstellend aandeel heeft gekregen van de orders, die uit Bankleningen en IDA-kredieten zijn voortgevloeid, maar in enkele gespecialiseerde sectoren, zoals havenconstructie en waterwerken, hebben Nederlandse leveranciers een flink aandeel gehad, en de bestedingen in Nederland ten gevolge van Wereldbankleningen liggen beduidend hoger dan het door Nederland gestorte kapitaal.

o-o-o-o

In sommige delen van de wereld en in sommige kringen kan men tekenen van desillusie ontwaren ten aanzien van de vooruitgang en de toekomst van de economische ontwikkeling in de arme delen van de wereld. Ik kan U verzekeren dat wij van de Wereldbank, die dagelijks de gebeurtenissen nauwkeurig volgen, niet geloven dat er reden is om verontrust te raken over de vooruitzichten van de ontwikkelingspogingen. Hierover zei Mr.George D.Woods, President van de Bank-Groep onlangs:" Economische ontwikkeling maakt altijd een terugslag door. Politieke onrust en natuurrampen, talloze onverstandige handelingen door helpers zowel als door geholpenen begaan,

schijnen voortdurend tegen ons samen te spannen. En tòch is er vooruitgang. Met Galileï kunnen wij van de wereld zeggen "Ondanks alles beweegt zij". Misschien gaat de helft van de ongeveer 80 allerarmste landen in de wereld slechts centimeter voor centimeter vooruit en misschien zijn er zelfs die achteruit gaan. Maar een bemoedigend aantal, meer dan twintig, gaat gestadig vooruit en zelfs met een snelheid die gunstig afsteekt bij de groei in West-Europa en Noord-Amerika. In deze landen is het leven zichtbaar veranderd vergeleken bij vijf jaar geleden en het zal over vijf jaar nog meer zijn verbeterd. Landen als Maleisië, Thailand, Jamaica, Mexico, Peru en de republiek China, om er slechts enkele te noemen, tonen aan hoe het zou moeten.
"In het ontwikkelingsproces hebben wij enkele veldslagen verloren en wij zullen er nog meer verliezen. Maar de oorlog verliezen wij zeker niet. De ontwikkelingslanden hebben tijd nodig om diep-gewortelde zeden te veranderen, zowel ten aanzien van sociale instelling en economische organisatie als in algemeen opzicht. Wij moeten deze tijd afmeten in een periode van tenminste een generatie. Maar als wij de intelligentie en de wil en het geduld kunnen opbrengen - en ik geloof dat wij dat in de industrielanden kunnen - om de onderontwikkelde landen te helpen op eigen benen te staan, dan twijfel ik er niet aan dat tenslotte de taak zal kunnen en zal worden verricht."

Dutch

Challenge of Dev aid

WAT ONTWIKKELINGSHULP VAN ONS VRAAGT

Lezing door de heer S. Aldewereld, Vice-President van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en de Internationale Ontwikkelingsassociatie, voor de Nederlandse Afdeling van de Society for International Development te 's-Gravenhage op 18 mei 1966.

Mijnheer de voorzitter, dames en heren:

Ik ben bijzonder dankbaar voor de gelegenheid, die mij is geboden om voor de Nederlandse Afdeling van de Society for International Development en haar geëerde gasten te mogen spreken.

Nederland behoort tot de oprichters en is al 20 jaar een trouwe en krachtige steun van de Wereldbank. Bovendien behoort ons land tot de naties, die een constructieve belangstelling tonen voor het verkorten van de lange weg, die de onderontwikkelde landen moeten afleggen om tot een enigszins behoorlijke levensstandaard te komen.

Het is mij een genoegen U mede te delen, dat wij bij de Bank de Nederlandse deelname in de internationale ontwikkelingsinspanning op hoge prijs stellen. Het doel van mijn uiteenzetting is U het een en ander te vertellen over het grote belang van deze ontwikkelingsinspanning voor ons allen en daarbij enkele van de stappen te bespreken, die worden ondernomen of kunnen worden ondernomen om de vooruitzichten op succes te verbeteren.

Ik vertel U niets nieuws als ik zeg, dat wij in een verdeelde wereld leven, maar ik vraag me wel eens af of we ons realiseren hoe diepgaand deze verdeeldheid is. Ongeveer een miljard van de wereldbevolking, hier in Nederland en de andere Europese landen, in Noord-Amerika en in de gebieden rondom het westelijk deel van de Stille Oceaan, leeft in een betrekkelijke welvaart. Wij maken nauwelijks een derde van de wereldbevolking uit, maar wij produceren — en consumeren — ongeveer vijfzesde van 's werelds rijkdommen.

De verhouding van het inkomen per hoofd van de bevolking tussen ons en de minder ontwikkelde landen is ongeveer 10 tot 1. Het verschil tussen de economisch meest en minst ontwikkelde landen is zelfs nog veel groter — tussen Nederland en Nepal, bijvoorbeeld, is de verhouding omstreeks 20 tot 1. En deze ongelijkheid in inkomen tussen de

welvarende en arme landen is slechts één facet va de vele verschillen — in voedingstoestand, gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid, levensvreugde en vermoedelijke levensduur.

De bevolking van de arme landen, arm als zij is, neemt sneller toe dan die in de geïndustrialiseerde wereld, zelfs meer dan tweemaal zo vlug. In het lopende jaar 1966 zal de aardbevolking met 65 miljoen zielen toenemen en hiervan zullen 5 miljoen burgers zijn van de economisch onderontwikkelde gebieden.

Als deze bevolkingsaanwas zo doorgaat — en de tegenwerkende krachten zijn nog steeds gering — zal in het jaar 2000, dus gedurende het leven van Uw kinderen en wellicht nog van velen onder U, de wereldbevolking bijna tweemaal zo groot zijn als vandaag. Er zullen zes miljard zielen op aarde wonen, waarvan meer dan driekwart in de landen, die heden ten dage nog economisch onderontwikkeld zijn.

Wat van ons ontwikkelingswerk dringend gevraagd wordt is om deze mensen te helpen een draaglijke levensstandaard te bereiken in een economie, die produktief is en zichzelf kan handhaven.

Wat nodig is in de komende 35 jaar is een enorme toename van de produktiviteit van de landen, die nu nog arm zijn — bijvoorbeeld een verdrievoudiging van de voedselproduktie en vergelijkbare vergroting van de produktie van andere goederen en diensten.

Als we sterk ten achter blijven bij dit doel en als we in de volgende generatie nog te maken hebben met een wereld, die diepgaand verdeeld is in een betrekkelijk klein aantal welvarende en een groot aantal arme volken, dan zal deze discrepantie ons geweten verder bezwaren en — ik behoef er nauwelijks op te wijzen — deze ongelijkheid zal zonder enige twijfel gevaarlijk zijn voor de wereldvrede.

Enkele van de cijfers, die ik zojuist heb genoemd, zijn groot, maar zij behoeven ons niet te ontmoedigen. In de eerst plaats is de bereikte vooruitgang al aanzienlijk. Het zal U verwonderen te horen, dat in de ongeveer 20 achter ons liggende jaren het totale inkomen van de onderontwikkelde gebieden in de wereld bijna verdubbeld is. En toch is het o. Hoewel een groot deel van deze toename weer opgeslokt is door de toenemende bevolking, dit is n blijft een prestatie van de eerste orde. Dat dit nogelijk is geweest en dat de economische ontwikkeling — niettegenstaande veel tegenslagen en struikelen — nu over de gehele aardbol op gang is, zijn feiten die hun weerga niet kennen in de geschiedenis van de mensheid. In de tweede plaats wordt het meeste van wat voor deze ontwikkeling nodig is, opgebracht door de minder ontwikkelde landen zélf en dit zal in de toekomst eveneens het geval zijn. Zij zullen zich het hardst inspannen en zij zullen het grootste deel van de prijs betalen. De industrielanden verschaffen slechts een aanvulling.

Op het ogenblik bedraagt de bruto stroom van financiële middelen op lange termijn van de landen met een hoog inkomen naar de landen met een laag inkomen ongeveer 12 miljard dollar per jaar. Dit bedrag omvat financiering uit overheids- en particuliere bronnen tezamen. Als men de terugbetalingen op de hoofdsommen hiervan aftrekt, blijft er iets meer dan 9 miljard dollar over. Vergelijkt men dit bedrag met de rijkdom van die naties, waar deze toevoer vandaan komt, dan is het geen groot bedrag. Het is minder dan één procent van het bruto nationale produkt van de industrielanden.

Indien de industrielanden zich redelijk van hun taak op het gebied van de ontwikkeling willen kwijten, dienen zij de invloed van hun eigen hulpverlening te vergroten. Gemakshalve, zij het enigszins willekeurig, zou men dit vraagstuk in drie delen kunnen splitsen. Allereerst gaat het er om, de techniek der hulpverlening voordurend te verbeteren; voorts is het zaak de manier waarop de internationale overdracht van middelen wordt georganiseerd en geadministreerd te vervolmaken, en tenslotte is het een kwestie van de omvang van de hulpverlening. Elk van deze drie delen vormt een onderwerp op zichzelf en ik wil daarom slechts een of twee hoofdlijnen van elk bespreken.

Omtrent de techniek van de hulpverlening hebben wij allen — de ontwikkelingslanden, de hulpverstrekkende naties, de ondernemers en investeerders die zich buitenslands begeven, de Wereldbank en andere internationale instellingen — de gelegenheid gehad in de laatste twintig jaar veel te leren.

Wat ons keer op keer is ingeprent, is dat wi indien wij doelmatige hulp willen verlenen, verde moeten grijpen dan het financieren van een mach nepark en uitrusting; wij moeten in alle geledinge van het ontwikkelingsproces de noodzakelijkhei onder ogen zien van het aanvullen en verbetere van wat men kan noemen de menselijke infrastruc tuur. Wij moeten de menselijke talenten, die nodi zijn om ontwikkelingsprojecten voor te bereide uit te voeren en te leiden, creëren en ontwikkele Deze problematiek kwam het eerst onder onz ogen bij onze eerste missie naar een van de min der ontwikkelde landen, namelijk Chili, waar wij i 1947 een voorstel gingen onderzoeken tot financie ring van een krachtcentrale. Het voorstel was on overhandigd in een boekwerk, gebonden in prach tig zwart marokijn leer, en ik herinner me dat éé van de hogere toenmalige functionarissen van d Bank zijn vertrouwen uitsprak, dat wij de lenin voor het project binnen een week zouden kunne verstrekken. Maar toen wij het boekwerk opensloe gen, zagen wij dat hier in feite meer van een denk beeld sprake was en niet van een zorgvuldig voor bereid project, waarin de behoefte aan financie ring, uitrusting en werkkrachten nauwkeurig wa vastgesteld.

Wij hebben Chili verscheidene malen moeten be zoeken om inlichtingen over het project en zijn eco nomische omlijsting te vergaren — ik herinner me dit zo goed, omdat het een van de eerste missies was die ik voor de Bank ondernam. De lening — het was onze eerste ontwikkelingslening — werd na meer dan een jaar verstrekt.

In die tijd hadden functionarissen van de Bank voorstellen gedaan voor een financieel plan, zij hadden bijgedragen tot de economische analyse van het project, geadviseerd omtrent technische veranderingen en geholpen bij het bestuderen van maatregelen teneinde de organisatie van de uitvoerende onderneming te verbeteren. Toen wij tenslotte de lening verstrekten, was het project veranderd en verbeterd, de organisatie van de ontvangende instelling was versterkt en de grondslag was gelegd voor een zich uitbreidend energieprogramma in Chili, dat tot op heden continue vooruitgang vertoont.

Vergeleken bij de methoden, die wij heden ten dage toepassen, was onze techniek om een economische analyse op te stellen en een project op zijn deugdelijkheid te waarderen in 1947 vrij primitief. Hoewel de beoordeling van projecten wellicht nog steeds meer een kunst is dan een wetenschap, hebben onze methoden zich enorm ontwikkeld in de richting van een diepergaande analyse, grotere precisie en een bredere beschouwing van alle in aanmerking komende factoren. Maar in ieder geval heeft reeds bij het allereerste begin van de activiteiten der Bank het principe voorgestaan, dat niet alleen kapitaal doch tevens technisch advies essentieel is voor ontwikkelingshulp.

Ik geloof, dat het een gezond teken is, dat niet alleen de Wereldbank, maar ook anderen krachtige pogingen ondernemen om de minder ontwikkelde landen te helpen bij het ontwikkelen en voorbereiden van projecten. Noch algemene programma's, noch een voldoende toevoer van kapitaal zullen iets kunnen uitrichten, als niet de juiste techniek, goede leiding en vakkundige werkkrachten tezamen worden gebracht en doelmatig worden ingezet bij goed-doorwrochte projecten. Wat ons betreft, wij beschouwen het voortbrengen van een toenemend aantal goed doordachte projecten als één van de dringendste taken op het gehele terrein der economische ontwikkeling.

Een goed project vereist tenminste drie dingen: het voorzien in een opening, waardoor kapitaal van buiten het ontwikkelingsland gericht en doelmatig kan binnenkomen; het produceren van goederen en diensten die nuttig voor de economie zijn; en het dienen als een leerschool waarin het ontwikkelingsland zijn eigen leidende en technische talenten kan opleiden.

Laat ik een voorbeeld geven om te illustreren wat ik bedoel. Niet lang na de oprichting van de Bank werden wij door de Ethiopische Regering benaderd ten aanzien van hulp bij de reconstructie en ontwikkeling van de locale en internationale telefoon-, radio- en telegraafverbindingen. Uit ons onderzoek naar dit project en uit de besprekingen met de Ethiopische autoriteiten kwam een ambitieuzer plan naar voren: namelijk niet alleen het voorzien in de benodigde eigenlijke uitrusting, doch het opbouwen van een doelmatige telecommunicatie-organisatie die uiteindelijk door de Ethiopiërs zelf geleid zou moeten worden.

Dit project is onder een reeks uit Europa aangetrokken bestuurders en met behulp van een praktisch en veelomvattend programma voor de opleiding van Ethiopiërs op zeer succesvolle wijze uitgevoerd. Thans heeft Ethiopië niet alleen een modern telecommunicatiesysteem, maar het bezit tevens een organisatie, die winst maakt en die instaat is tot zelfstandige bedrijfsleiding en tot heden opzetten en uitvoeren van haar eigen verder groei. Het aantal buitenlandse technici, dat voor de Ethiopische Telecommunicatie Organisatie werkt, eens meer dan 100, bedraagt nu niet meer dan zes. Dit project heeft er zelfs toe geleid, dat de Ethiopiërs zelf technische hulp konden gaan verlenen: toen enkele jaren geleden groepen technici naar de Congo trokken om aldaar de economie weer op gang te brengen, was één van de experts van het telecommunicatieteam een Ethiopiër.

Uiteraard beschikt de Bank zelf niet over voldoende stafleden om alle noodzakelijke technische hulp te verlenen. Zij verlaat zich in steeds toenemende mate op hulp, die zij van buitenaf aantrekt, zoals van economen, ingenieurs, financiële deskundigen en anderen.

Zoals ik reeds gezegd heb, staat de Wereldbank geenszins alleen in haar streven om een toenemend aantal projecten rijp te maken voor financiering. Het Speciale Fonds van de Verenigde Naties, thans geïncorporeerd in het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, heeft zijn pre-investeringsonderzoekingen gestadig vergroot en het kan thans over ongeveer 150 miljoen dollar per jaar voor dit doel beschikken. Op grond van een overeenkomst van 1964 werkt de FAO thans samen met de Bank bij het formuleren en voorbereiden van landbouwprojecten en uit hoofde van een gelijksoortige overeenkomst brengen UNESCO-missies bezoeken aan geselecteerde landen om plannen voor bepaalde soorten opleidingscentra te helpen ontwikkelen. De Bank heeft zelf twee kantoren in Afrika geopend, één in Nairobi en één in Abidjan om lidstaten te helpen projecten te identificeren en voor te bereiden.

Wij herinneren ons allen wel gruwelverhalen uit de eerste dagen der ontwikkelingshulp; verhalen over slecht geplande projecten, waaraan begonnen en waarmede vervolgens gestopt werd, verhalen over wegen die in het niet eindigden en over machines die verkeerd of helemaal niet gebruikt werden. Er zijn nog wel slecht geplande projecten in de wereld, waaronder projecten die nu in uitvoering zijn en die, hoe goed ze technisch ook worden uitgevoerd, waarschijnlijk weinig economische waarde zullen hebben. Toch horen we minder van deze gruwelverhalen dan voorheen en dit is veelbetekenend; het toont aan dat er vooruitgang wordt geboekt. En projecten, eens een stiefkind van de economische ontwikkeling, trekken nu meer en meer belangstelling.

Zoals U hebt gezien, gebruiken wij bij de Bank het woord „project" niet alleen ter omschrijving van een materieel object zoals een dam of een autoweg, doch wij gebruiken het ook in een ruimere zin. Het kan, bijvoorbeeld, betekenen dat investeringen over een gehele sector van de economie van een land moeten plaatsvinden. Wij hebben bijvoorbeeld Wereldbankleningen verstrekt om te voorzien in installaties van zeer uiteenlopende soorten en afmetingen, voor programma's tot uitbreiding van de elektrische energievoorziening over geheel Mexico. De Bank heeft vele leningen aan India verstrekt om te helpen bij de aankoop van locomotieven, spoorwegwagons, constructiematerieel en dergelijke voor de spoorwegen. Een zusterinstelling van de Bank, de International Development Association (afgekort I.D.A.), heeft kredieten verstrekt om de import van fabrieksuitrustingen te financieren, nodig voor het op peil houden van de produktie van geselecteerde categorieën industriële ondernemingen in India. Maar of we nu spreken van een project of van een programma, we gaan er steeds van uit, dat een lening van de Wereldbank slechts wordt verleend voor een wel omschreven doel. Zulk een lening moet in een duidelijk aanwijsbare behoefte voorzien; zij moet goederen of diensten produceren, die van voldoende waarde zijn voor de economie om de noodzakelijke investering verantwoord te doen zijn en er moeten passende institutionele arrangementen bestaan of worden gecreëerd, die ervoor zorgen dat het doel van de lening wordt bereikt.

Er kunnen zich zeker omstandigheden voordoen, waaronder hulpgevende regeringen het noodzakelijk en wenselijk achten om financierings-

hulp te verstrekken, die niet rechtstreeks geassocieerd kan worden met specifieke projecten. Maar ik blijf er bij, dat planning en uitvoering van projecten de kern van het ontwikkelingsproces vormen en dat de nadruk die heden ten dage wordt gelegd op het voorbereiden van projecten een ontwikkeling is, die een belangrijke belofte voor de toekomst inhoudt.

Voordat de Bank echter aan overweging van specifieke projecten in een lidstaat toe is, stellen wij een overzicht samen van de economische positie en hulpbronnen van dat land. Dit wordt naar tuurlijk gedaan in nauwe samenwerking met de regering en zakenkringen. Hieruit worden dan algemene conclusies getrokken over de omvang, waarin binnen een land redelijkerwijze geacht kan worden te lenen en over de wijzen, waarop het zijn investeringen en andere ontwikkelingsmaatregelen dusdanig kan coördineren, dat zij het beste effect sorteren. Het is evenzeer logisch — en de Bank heeft deze gedachtengang reeds lange tijd voorgestaan — dat de buitenlandse hulp van de hulpverlenende landen en instellingen gecoördineerd dient te worden. Indien wij de economische prestaties van de ontwikkelingslanden willen verbeteren, dan moeten de kapitaalverstrekkende landen zélf beter samenwerken. U zult er wel niet van opkijken als U mijn van coördinatie is, de ontwikkelingshulp via multilaterale instellingen zoals de Wereldbank te leiden.

We hebben reeds sedert lange tijd geleerd dat goede adviezen alléén niet voldoende zijn om in de ontwikkelingslanden een doelmatige besteding van de hulp te bewerkstelligen — noch kan van buiten af gemakkelijk de toepassing van juiste praktijken worden opgelegd. Integendeel, de beste methode is om de ontwikkelingslanden te tonen, dat de praktijken die wij gezond en doelmatig hebben bevonden, door hen gevolgd dienen te worden, niet omdat wij deze in de ontwikkelde wereld nuttig oordelen, doch omdat zij bij hen nodig zijn om hun zaken doeltreffend te beheren. Dit eist veel takt en geduld en, als ik het zo mag uitdrukken, vastbeslotenheid.

In de loop van de 20 jaar, waarin de Wereldbank op het gebied van de ontwikkelingsfinancieringen heeft gewerkt, hebben we in vele landen en vele gevallen de gunstige resultaten van deze doelmatigheid van hun hulpprogramma's, zich meer en meer wenden tot de internationale instellingen, in het bijzonder tot de Wereldbank, om leiding te geven bij het opstellen van gezonde beleidslijnen en een praktische uitvoering ervan. Het wordt thans over de gehele wereld algemeen erkend, dat de Bank in het geheel geen politieke of doctrinaire motieven koestert, doch uitsluitend geïnteresseerd is in de bevordering van een gezonde economische groei. Het is interessant dat wij de laatste tijd hebben opgemerkt, dat zelfs de belangrijkste hulpverleners overwegen om steeds grotere bedragen van hun hulpfondsen via multilaterale organisaties te leiden.

Er is één regering, die hierin steeds ver is voorgegaan. Het betreft Zweden, dat een buitengewone steun heeft verleend aan de IDA.

IDA wordt beheerd door de Bank en verleent kredieten op buitengewoon gunstige voorwaarden aan de allerarmste landen. Zij neemt geen middelen op op de internationale kapitaalmarkten, doch haar middelen moeten van tijd tot tijd worden aangevuld door de rijkere landen. Zweden heeft niet alleen bijgedragen in de regelmatige aanvulling van IDA's middelen, maar het heeft zelfs vijf speciale contributies bijgedragen. De Bank zelf heeft speciale contributies tot de middelen van IDA gestort ten bedrage van ongeveer 125 miljoen dollar. Conform haar statuten blijft IDA openstaan voor speciale bijdragen van lidstaten. Voor het einde van dit jaar dienen de ledenlanden met hoge inkomens wederom een regelmatige aanvulling van IDA's middelen in overweging te nemen.

Het overgrote deel van de ontwikkelingshulp blijft echter langs bilaterale kanalen vloeien. De bilaterale methode van ontwikkelingshulp loopt echter het gevaar in verschillende dilemma's te geraken. Bij bijna alle bilaterale financiering voor ontwikkeling wordt geëist, dat het debiteurland de gelden besteedt in het land van herkomst. Hiermede wordt aan het ontwikkelingsland de gelegenheid onthouden om ten volle de markt te onderzoeken en de goederen en diensten op de beste voorwaarden aan te schaffen. Het patroon van de bilaterale hulp kan ook worden scheef getrokken en niet meer zuiver zijn gericht op de behoeften

der ontwikkeling. Het is in feite meermalen voorgekomen, dat bij bilaterale hulp politieke overwegingen en zelfs militaire strategie een belangrijke rol spelen.

Om deze en andere redenen is bilaterale hulp geen effectief middel gebleken te zijn om de economische prestaties van de minder ontwikkelde gebieden te verbeteren. Als het evidente motief van het hulpverstrekkende land is, zijn eigen export te verhogen, dan wordt het bijvoorbeeld moeilijk om als voorwaarde voor de hulp te eisen dat het ontvangende land moeilijke en harde maatregelen neemt om besparingen en investeringen te vergroten.

De veelvuldigheid van bilaterale hulpprogramma's schept nog een ander probleem. Vele ontwikkelingslanden krijgen op het ogenblik hulp uit vijf of zes verschillende richtingen. Het is vaak duidelijk, dat bij deze pogingen tot hulpverlening hoe goed ze ook zijn bedoeld, algemene coördinatie ontbreekt. Meer dan ooit is het belangrijk, dat de hulpgevers samenwerken. Dit beginnen zij thans ook beter in te zien.

Eén wijze van coördinatie van hulp is, zulks in het kader van een enkel project te doen. In Nigerië hebben bijvoorbeeld Nederland en drie andere landen met de Bank samengewerkt bij de financiering van de buitenlandse valutacomponent voor de grote Nigerdam. Het Nederlandse deel van deze financiering staat duidelijk vast en is bekend aan het Nigeriaanse publiek; maar het is het personeel van de Wereldbank, dat de verantwoordelijkheid draagt voor het geldelijk beheer van en het toezicht op de uitvoering van het project.

Een enigszins gelijke methode kan men aantreffen bij de irrigatie- en ontwikkelingswerken die thans in uitvoering zijn in het stroomgebied van de Indus in West-Pakistan. In dit geval hebben zes landen met de Bank en IDA samengewerkt bij het verschaffen van de buitenlandse financiering. De kosten, begroot op 1260 miljoen dollar, geven reeds enig idee van de omvang van dit project. Eén van de dammen in dit enorme project zal groter zijn dan de bekende Assoean-dam in de Verenigde Arabische Republiek.

Er is nog een groter kader voor coördinatie, namelijk het gehele ontwikkelingsland zelf. Enige van de voornaamste industrielanden beginnen zich te verenigen in door de Wereldbank georganiseerde consultatieve groepen teneinde hun ontwikkelingshulp binnen dit kader te coördineren. Aldus willen zij bereiken, dat alle betrokkenen consequent dezelfde ontwikkelingsdoeleinden nastreven.

Dergelijke groepen bestaan thans voor acht landen: India, Pakistan, Columbia, Nigerië, Tunesië, Soedan, Maleisië en Thailand. Ik ben blij dat ik kan vermelden, dat Nederland lid is van alle acht Consultative Groups — zoals zij worden genoemd.

Elke groep stelt zich tot doel, het vermogen van het ontwikkelingsland om kapitaal doelmatig te gebruiken op te voeren, door hulp bij de ontwikkelingsprogrammering, bij de voorbereiding en bij het ziften van projecten, alsmede door te adviseren bij administratieve of financiële vraagstukken.

Elk overleg is erop gericht aan de verschillende kapitaal-exporterende deelnemers goed-gefundeerde, objectieve analyses te verschaffen over de behoefte aan technische hulp in dat land en zijn capaciteit om buitenlands kapitaal te benutten. Deze analyses worden door de Bank opgesteld en zij geven niet alleen de hoogte van de bedragen aan, die doelmatig zouden kunnen worden gebruikt, maar stellen tevens de passende voorwaarden vast voor de financiering en zij vermelden de doeleinden en projecten, die prioriteit verdienen.

Wij kunnen in de techniek van de consultatieve groep wellicht het antwoord vinden van een probleem, dat mij reeds geruime tijd bijzonder belangrijk, doch relatief verwaarloosd lijkt te zijn. En dat is om technische en financiële hulp zodanig te integreren, dat de ene de andere aanvult en dat geen van beide wordt verspild.

Miljoenen, zelfs tientallen miljoenen dollars zijn uitgegeven aan de voorbereiding van overzichten en rapporten, die nimmer tot enige werkelijke economische ontwikkeling hebben geleid, omdat geen aandacht was besteed aan de financiële consequenties van de daaruit voortvloeiende investeringen en ook geen voorzieningen werden getroffen voor de financiering daarvan. Zo zijn er ook tientallen, ik zou zelfs zeggen honderden miljoenen dollars verspild aan investeringsprojecten die hetzij onvoldoende waren voorbereid, verkeerd waren uitgevoerd of niet efficiënt waren beheerd, dan wel — zoals ongelukkigerwijs in enkele gevallen is voorgekomen — alle drie tegelijk.

Ik geloof, dat bij alles wat we zeggen ovaar verstreken zijn sedert aan het project werd
coördinatie van hulpverlening, het brengen van egonnen.
belangrijkste elementen van het investeringspr
gramma van een land en de daarop betrekki Indien ontwikkeling slechts een zaak was van
hebbende eisen ten aanzien van het werk der tecet aanbrengen van materiële veranderingen, zou
nische hulpverlening onder één noemer in het klaarmede reeds een flinke tijd gemoeid zijn. Maar,
der van de groep, leiden kan tot een veelbetekoals we hebben gezien, houdt dit begrip veel meer
nende verbetering in de kwaliteit van de gehen — het verkrijgen van vakkennis, het creëren van
hulpverlening. En indien de kwaliteit kan wordenstellingen, het veranderen van gewoonten en le-
verbeterd, weten we uit ervaring dat het probleeensperspectieven. Hoewel het onmogelijk is geen
van de vergroting der kwantiteit aanzienlijk mindympathie te koesteren voor de herhaaldelijk ge-
zwaar wordt. iite wensen en voornemens van de ontwikkelings-

We hopen tegen het einde van dit jaar dranden om op velerlei gebied snelle vorderingen te
nieuwe groepen toe te voegen aan de acht bestaamaken, tonen onze ervaringen duidelijk aan, dat
de. Drie of vier jaar verder kunnen er wel 15 vale meeste ontwikkelingsvraagstukken helaas niet
deze groepen zijn, die hun inspanningen concentratbaar zijn voor een snelle of pijnloze oplossing.
ren op die landen, die het grootste deel — wHet is thans inderdaad duidelijk, dat bij de be-
meer dan 70% — van de ontwikkelingsfinanctrijding van armoede en achterlijkheid gedacht
ring ontvangen. Het is om deze redenen, dat dnoet worden in termen van een lange campagne
heer George Woods, President van de Werelc— niet een kwestie van jaren, of zelfs van een
bank, heeft gezegd: „Ik acht het ontstaan va,decennium van ontwikkeling" — doch als een
deze groepen potentieel één van de belangrijkstprobleem, dat alleen geleidelijk tot een oplossing
ontwikkelingen sedert het begin van de financiean worden gebracht.
ring der ontwikkelingshulp."

Wat is het tempo van de vooruitgang van de

Ten slotte, Mijnheer de Voorzitter, zou ik nominder ontwikkelde landen op het ogenblik? Het
enkele opmerkingen willen maken over de twes uiteraard niet mogelijk om deze vraag met pre-
voornaamste dimensies van de ontwikkelingshulpisie te beantwoorden. In elk geval hebben vele
De eerste dimensie is de tijd. Degenen onder onanden getoond wat er bereikt kan worden, on-
die oud genoeg zijn om dertig of veertig jaar telanks dikwijls grote moeilijkheden, bij het bewerk-
rug te kunnen kijken, kunnen zich realiseren datelligen van beslissende verbeteringen in produk-
onze levenswijze in deze tijd is veranderd door hetie en levensstandaard.
toenemend gebruik van elektriciteit, door de koms De materiële groei is in vele gevallen indruk-
van de automobiel, door industriële ontwikkelinwekkend geweest. De Indiase Spoorwegen vervoe-
en technische vooruitgang op velerlei gebied. Maaren bijvoorbeeld heden ten dage twee en een half
laten we er goed aan denken, dat deze veranderinkeer zoveel vracht als in het eerste jaar van India's
gen over een periode van 30 à 40 jaar plaats vononafhankelijkheid. In Mexico is de openbare elek-
den. triciteitsvoorziening in 15 jaar tijds verdrievou-

Het is derhalve realistisch om te veronderstellendigd; in Brazilië is zij bijna verviervoudigd. De
dat ook bij de minder ontwikkelde naties een langvooruitgang heeft zich ook niet alleen tot de ma-
tijd nodig zal zijn om de noodzakelijke transformateriële aspecten beperkt. De sociale kloof begint in
ties teweeg te brengen. In het geval van een groofeite af te nemen. In de tien jaren na 1950 is het
project voor een waterkrachtcentrale bijvoorbeeldaantal kinderen in de lagere scholen in Zuid-Ame-
nemen onderzoek en planning gewoonlijk vijf jaarika bijna verdubbeld; in Afrika is het al verdub-
in beslag en de werkelijke bouw nog eens vijf jaarbeld; en in Azië is het meer dan verdubbeld. Wel-
De grote Indus irrigatiewerken die ik zo even hetiswaar is deze vooruitgang op een laag niveau be-
genoemd, vereisen 10 à 13 jaar voor de voltooiinggonnen, maar er is dus een opwaartse trend waar-
Voordat de laatste buitenlandse technicus deneembaar. Deze trend tekent zich eveneens af bij
Ethiopische Telecommunicatie verlaat, zullen 15zaken, die moeilijker te meten zijn. Het is waar dat

de ontwikkelingslanden nog fouten maken — soms uiterst kostbare fouten — bij hun economische politiek en bij de uitvoering van hun ontwikkelingsprogramma's. De ontwikkelingslanden hebben echter gewonnen aan ervaring en wijsheid. In de vaardigheid om hun beleidslijnen te formuleren, in het aantal instellingen dat in staat is om maatregelen voor economische ontwikkeling te treffen en toe te passen, in het aantal mensen in staat is om particuliere en overheidsondernemingen te leiden — op al deze punten zijn bijna alle ontwikkelingslanden veel verder dan 20 jaar geleden. En deze tekenen zijn alle hoopgevend.

Ongeveer een derde van de 80 ontwikkelingslanden, die lid van de Wereldbank zijn, heeft het recente verleden percentages van 5 of meer in de groei van het reële inkomen te zien gegeven — landen als Mexico en Venezuela, Pakistan, Maleisië en Thailand. Een hoog groeipercentage betekent echter niet noodzakelijkerwijs een groei die op eigen kracht kan worden voortgezet. De meeste van deze landen zullen nog geruime tijd aanmoediging en steun nodig hebben. Toch is een redelijke veronderstelling, dat deze naties gedurende het leven van het grootste deel van hun huidige bevolking kunnen beginnen aan de financiering van hun eigen ontwikkeling zonder beroep te doen op speciale hulpverlening.

Aan de andere kant is bij bijna de helft van deze 80 landen het inkomen per hoofd per jaar slechts stijgende met een procent of minder. Zelfs het gelijkblijven bij de tegenwoordige sterke bevolkingsgroei is geen geringe prestatie, maar het verre van voldoende. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bij deze groep is slechts 120 dollar per jaar. Bij het tegenwoordige groeitempo zal het niveau van deze inkomens nauwelijks 170 dollar per jaar halen wanneer deze eeuw ten einde loopt. In sommige landen zal het zelfs nog lager zijn.

De tweede dimensie van de ontwikkelingshulp, die ik wilde noemen, is de financiële. Zoals ik bij het begin van mijn lezing opmerkte, is de mogelijkheid van vooruitgang voor vele gebieden in de wereld iets nieuws in hun geschiedenis. En buitenlandse hulp heeft bij wat er bereikt is, of dat veel of weinig is, een essentiële rol gespeeld.

In ruwe cijfers kan men schatten, dat de 9 miljard dollar, die thans jaarlijks naar de minder ontwikkelde landen vloeien, dat wil zeggen de netto kapitaaltoestroming, gelijk is aan ongeveer een kwart van hun totale beschikbare buitenlandse valuta en eveneens aan ongeveer een kwart van wat zij aan nieuwe produktiefaciliteiten kunnen besteden. Zonder deze bedragen zou de vooruitgang veel langzamer zijn gegaan en in sommige landen zou helemaal geen vooruitgang mogelijk zijn geweest.

Het is opvallend, dat een ontwikkelingshulp van minder dan 1% van het bruto nationale produkt van de industrielanden, als het is overgemaakt naar de onderontwikkelde wereld, 25% uitmaakt van de nieuwe kapitaalvorming. Wij in de Wereldbank geloven dat als er in de komende vijf jaar nog tens 3 à 4 miljard dollar per jaar aan de stroom van ontwikkelingsfinanciering toegevoegd zou kunnen worden, dit bedrag doelmatig door de minder ontwikkelde landen zou kunnen worden aangewend. Deze toename zou de totale kapitaalhoevoer nog beneden 1% van het bruto nationale inkomen van de welvarende landen laten; maar ik ben ervan overtuigd dat het een belangrijk vergrotende invloed zou hebben op de economische groei van de ontwikkelingslanden. Deze landen blijven namelijk bij voortduring omringd door moeilijkheden. De stijgende lasten op hun buitenlandse schuld nemen van hun deviezeninkomsten bijna 15% per jaar in beslag en voedselimporten kosten nog eens 15%. Hun inkomsten uit buitenlandse handel stijgen langzamer dan hun behoefte aan deviezen. En wat zijn slagschaduw over alles heen werpt is wat de Britse Ambassadeur bij de Verenigde Naties heeft genoemd het grote en dominerende vraagstuk van de bevolkingsaanwas. De bevolkingsaanwas in de ontwikkelingslanden als geheel consumeert heden ten dage ongeveer de helft van de jaarlijkse produktieverhoging.

Het is verbazingwekkend dat onder deze omstandigheden de toevoer van ontwikkelingshulp niettemin stabiel blijft. In de laatste vijf jaar is het bruto nationale produkt van de landen met hoge inkomens met meer dan 200 miljard dollar gestegen. Niets van deze kolossale groei kan in de omvang van de financiering voor ontwikkelings-

hulp worden teruggevonden. Integendeel, de to
voer van overheidshulp — in tegenstelling tot pa
ticuliere investeringen — was in 1964 minder d
in 1963.

Kort gezegd, de omvang van de hedendaag
hulpverlening staat in geen verhouding tot hetge
de ontwikkelingshulp van ons vereist. Het is mo
lijk om te geloven, dat deze toestand nog lang k
voortduren. Het is zeker tijd dat onze ogen openga
voor het feit, dat het noch in het belang is v
de rijke, noch in dat van de arme landen om
kloof tussen beide te laten voortbestaan. Een ve
klaring van wijlen President Kennedy zou hier ni
misplaatst zijn. Hij zei, dat indien de samenlevi
niet bij machte is de velen die arm zijn, te h
pen, zij de weinigen die rijk zijn, niet kan redde
Het zou gevaarlijk zijn de waarschuwing, die
deze krasse woorden ligt, te negeren.

May 18, 1966

The Netherlands

The Challenge of Development

Mr. Chairman, ladies and gentlemen:

I am most grateful for the opportunity to speak to the Netherlands Chapter of the Society for International Development and to its distinguished guests. The Netherlands is a founding member and for 20 years has been a staunch supporter of the World Bank, and is one of the nations which has taken a constructive interest in helping to speed up the long march of the underdeveloped countries toward tolerable standards of living.

It is a pleasure to tell you what a high value we in the Bank place on Dutch participation in the international development effort. It will be the purpose of my remarks here today to say something about how essential that effort is for all of us, and to mention some of the steps that are being taken, or could be taken, to improve its prospects of success.

* * *

We all know that we live in a divided world, but I wonder if we realize how deep the division is. About a billion of us, mostly here in Europe, in North America and in the eastern Pacific region, live in relative prosperity. We are only a third of the world's population, but we produce -- and consume -- about five-sixths of its wealth.

Between us and the less developed countries, the disparity of per capita incomes is about 10 to 1. Between the most economically advanced countries and the least advanced, the disparity is even greater -- between the Netherlands and

Nepal, for example, it is on the order of 20 to 1. And this disparity between the prosperous and the poor is simply one among many other disparities -- in nutrition, in health, in education, in employment, in enjoyment and expectancy of life.

The peoples of the poor countries, poor as they are, are multiplying faster than those of the industrialized world -- more than twice as fast, in fact. During this year of 1966, the population of the globe will grow by 65 million. Of those, 50 million will be citizens of the economically underdeveloped countries.

If present population trends continue -- and the forces working against them so far are rather feeble -- in the year 2000, within the lifetime of your children and the lifetimes of many of you, the population of the world will be almost double what it is today. It will number six billion, and of that number, more than three-fourths will be living in countries which today are economically underdeveloped.

The challenge which faces the development effort is to help these people achieve tolerable standards of living, in economies that are productive and self-sustaining. What is called for, in the next 35 years, is an enormous increase in the productivity of today's poor countries -- a tripling, for instance, of food supply, and comparable increases in the production of other goods and services.

If we fall far short of these goals, and if in the next generation we still have a world deeply divided between a relatively small number of prosperous peoples and a large number of poor ones, the disparity will be offensive to our conscience and also, I hardly need point out, dangerous to the peace of the globe.

* * *

Some of the numbers I have used are big, but they are by no means discouraging. In the first place, the progress that already has been achieved is considerable. It may surprise you to know, but it is nevertheless true, that in the past 20 years or so, the total income of the underdeveloped areas of the world has just about doubled.

While much of this increase has been offset by rising population, the fact remains that this is a major accomplishment. That so much has been done, and that economic development -- despite many setbacks and much faltering -- is now under way all over the earth, are circumstances that have no parallel in man's history.

In the second place, most of the challenge of development is being met, and will continue to be met, out of the resources of the less developed countries themselves. They will make most of the effort, and they will pay most of the price. What the industrialized countries are doing is to add a supplement.

At the present time, the gross flow of long-term financial resources from high-income to low-income countries is running around $12 billion a year, from both public and private sources. When repayments of principal are taken into account, the sum dwindles to slightly more than $9 billion. Compared to the wealth of the nations in which this flow originates, this is not a large sum. It is less than one per cent of the gross national income of the industrial countries.

As far as the industrialized countries are concerned, if they are going to meet the challenge of development, they must continue to increase the impact of their own assistance. One may conveniently, if arbitrarily, think

of this as a problem in three parts. Partly it is a matter of constantly improving the techniques of assistance; partly it is a matter of continually bettering the way in which the international transfer of resources is organized and administered; and partly it is a matter of the dimensions of assistance. Each of these is a very big subject in itself, and I want to speak of only one or two main trends in each.

* * *

About techniques of aid, all of us -- developing countries, aid-giving nations, entrepreneurs and investors going abroad, the World Bank and other international institutions -- all of us have had the opportunity to learn a great deal in the past 20 years.

What has been brought home to us again and again is that in order to provide assistance which will be effective, we must go beyond the financing of machinery and equipment; we have to take into account the necessity throughout the development process of making good the deficiencies in what I call the human infrastructure. We have to provide and to develop the human talent necessary for preparing, carrying out and managing projects of development.

We began to discover the problem with our first mission to one of our underdeveloped countries, a mission which went to Chile in 1947 to examine a proposal that we finance a power project there. The presentation of this proposal had been made in a book handsomely bound in black morocco leather, and I remember that one of the senior people in the Bank at the time expressed a belief that we would be able to make a loan for the project in about a week. But when we opened the book, we found that what we had really was more of an idea about a project, not a project sufficiently prepared that its needs for

finance, equipment and manpower resources could be accurately forecast.

We found it necessary to visit Chile several times to get information about the project and its economic setting -- as I remember well, since one of these visits was one of the first missions that I ever undertook for the Bank. The loan -- our first development loan, incidentally -- was not made until more than a year had passed.

In the meantime, members of the Bank staff had made suggestions about the financial plan, had contributed to the economic analysis of the scheme, had advised on changes of engineering and had helped study measures for improving the organization of the company which was to carry out the scheme. When we finally made the loan, the project had been modified and improved, the borrowing organization had been strengthened, and the foundation had been laid for a power expansion program in Chile which has been proceeding steadily ever since.

Compared with the methods we use today, our techniques of economic analysis and of project evaluation in 1947 were quite primitive. While project evaluation is still perhaps as much an art as it is a science, our methods nevertheless have developed enormously, in the direction of more searching analysis, more precision, and a wider consideration of all the factors involved. But in any case, the principle was established at the very beginning of the Bank's operations that not only capital, but technical advice would be an essential of development assistance.

It is a healthy trend, I think, that not only the Bank but others in the development field are making more and more effort to help the less developed countries to conceive and prepare projects. Neither general programs

nor adequate supplies of capital will accomplish anything until the right techniques, competent management, and manpower with the proper blend of skills are brought together and focused effectively on well-conceived projects. For our part, we consider the generation of an increasing number of well planned projects to be one of the most urgent needs in the whole field of economic development.

A good project does at least three things: it provides a door through which outside capital can enter a developing country purposefully and to good effect; it produces goods or services useful to the economy; and it serves as a school of experience in which a developing country can train its own managerial and technical talent.

Let me give you an example of what I mean. Early in the Bank's existence, we were approached by the Ethiopian Government for help in the reconstruction and development of their internal and international telephone, radio and telegraph communications. Out of our examination of this project, and out of discussions with the Ethiopian authorities came a more ambitious idea: not merely to provide the physical equipment necessary, but to build an effective telecommunications organisation which ultimately the Ethiopians themselves would run.

Under a succession of managing directors recruited from Europe, and with the help of a practical and a comprehensive program for training Ethiopian staff, this project has been carried out with a high degree of success. On the physical side, Ethiopia now has a modern telecommunications system.

What is more, it has an organization which is earning a profit, which has the capacity to manage its own operations, and which is able to plan and carry out is own further growth. The number of foreign technicians employed by the

Ethiopian Telecommunications Board, which once was more than 100, is now less than half a dozen. Indeed, the project enabled the Ethiopians themselves to become a source of technical assistance: when teams of technicians went to the Congo some years ago to start restoring the economic life of that country, one of the expert telecommunications teams was Ethiopian.

The Bank itself, of course, does not have enough staff to give all the technical assistance necessary; and the assistance wanted goes far beyond the merely physical aspects of a project, into the weighing of possible alternative schemes, a study of economic factors, the drawing up of financial and market forecasts, and the consideration of new administrative organizations or other institutions that may be required.

To an increasing extent, however, we do discuss with the prospective borrower what kinds of advice are needed; we advise on how to obtain the proper technical services from consulting engineers, economists or other appropriate sources; and if necessary, we draw up terms of reference for the consultants chosen by the borrower.

When the loan is finally made, the Bank often includes in it the amount necessary to reimburse the expert advice involved both during the planning and the execution of the projects. Furthermore, as in the Ethiopian case, we consider it important that expert advice and direction be available into the operating period, as a means of imparting the necessary managerial skills.

In Africa, where the need for assistance is particularly great, we have opened two field offices, one in western Africa and the other in eastern Africa, to help member countries to identify and begin the study of development projects. As part of the office in eastern Africa, we have established

a small Agricultural Development Service composed of 11 officers, formerly in the service of the Kenya Government, who will be available on request to governments in eastern Africa to assist in the execution of agricultural programs. Throughout our work in project assistance, I may say, we intend to make increasing use of consulting firms, and especially of firms that not only are able to prepare physical plans but to do competent economic and financial analyses as well.

The Bank, as I have said, is by no means alone in its concern with increasing the number of projects available for financing. The United Nations Special Fund, now reincarnated as part of the United Nations Development Programme, has steadily increased its pre-investment studies, and now has funds for commitment of about $150 million a year for this purpose. Under an agreement of 1964, the FAO is now joining with the Bank in helping to formulate and prepare agriculture projects; and under a like agreement, Unesco missions visit selected countries to help develop school construction programs that may be suitable for external financing.

We can all remember horror stories from the early days of development about badly designed projects begun and then abandoned, of roads leading nowhere, of machinery misused or used not at all. Now, there continue to be bad projects in the world, including some now under construction which, however well executed they may be from a physical point of view, are likely to be of little economic value. Nevertheless, we hear fewer of these horror stories than we used to, and the fact may be significant: it shows that some progress is being made. And projects, once a neglected subject in economic development, are now absorbing more and more attention.

I should not leave you, of course, with the impression that projects are the whole story. After all, as you have seen, when we use the word "project" in the Bank, we do not simply mean something physical, such as a dam or a highway.

We also use the word to describe a purpose, and that purpose may be too broad to be met by a single physical installation. It may, for instance, be to carry out improvements throughout an entire sector of a country's economy. We have made World Bank loans, for instance, to provide equipment of many different sorts and sizes for programs to develop additional electric power service throughout Mexico. The Bank has made many loans in India to help to buy locomotives, rolling stock, construction equipment and many other kinds of items needed to expand railway service; and an affiliate of the Bank, the International Development Association, has extended credits to finance equipment importation programs needed to maintain the output of selected kinds of manufacturing companies in India.

Whether we speak of a project or a program, however, we expect a Bank loan to be for a well-defined purpose. It should help to meet a clearly existing demand; it should produce goods or services of sufficient value to the economy to justify the investment required; and appropriate institutional arrangements should exist, or be created, for seeing that the purpose of the loan is achieved.

There certainly may be circumstances in which assisting governments may find it necessary and desirable to provide development finance not directly associated with individual projects. But I persist in thinking that the planning and execution of projects is near the heart of the development process, and

that the new emphasis being given to project preparation is a development of promise and importance.

* * *

Before the Bank comes to the consideration of individual projects in a member country, however, we make a survey of that country's economic position and resources. This is done, of course, in close cooperation with the government and the business community. Out of it come general conclusions about the extent to which a country can prudently borrow and also about ways in which it can coordinate its investments and other development measures in order to achieve the best effect.

It is equally logical to argue, and the Bank for a long time has argued, that external assistance also should be coordinated among the countries and institutions providing it. If we are going to improve the economic performance of the developing countries, then the aid-giving countries must themselves improve their own performance in this matter of coordination. You will not be surprised to hear me say that the easiest way to coordinate development assistance, of course, is to channel it through multilateral institutions like the Bank.

We have long since learned that to get aid used effectively in developing countries it is not sufficient to give good advice, nor can good practices easily be imposed from outside. On the contrary, the approach must be to demonstrate to those concerned with economic development in the poor countries that the practices which we have found to be sound and effective should be followed, not because we in the developed world think they are correct but because these practices are needed by the developing countries themselves

in order to enable them to conduct their affairs effectively. This requires a lot of tact and patience and, if I may say so, determination.

In the course of the 20 years that the World Bank has been operating in the development finance field, we have seen in many countries and many cases the beneficial results of this approach. Perhaps this is one reason why we find that governments concerned about the effectiveness of their aid programs are turning increasingly to the international institutions, particularly the World Bank, to take the lead in working with developing countries on the establishment of sound policies and practices. It is now generally recognized throughout the world that the Bank, after all, has no political or doctrinaire motives, but is interested solely in promoting sound economic growth. Although it is too early to know what the outcome will be, it is interesting to note that recently we have noticed that even principal aid-givers are considering channeling increasing amounts of their aid funds through multilateral organizations.

One government, in fact, already has done so. That is Sweden, which, as some of you know, has given extraordinary support to the Bank's affiliate, the International Development Association, called IDA for short. Unlike the Bank, IDA does not earn a profit, and it does not raise funds by borrowing in capital markets; so that its resources must be replenished from time to time by the more prosperous countries among its membership. Sweden has not only participated in the regular replenishment of IDA's resources, but has made five special contributions, bringing Sweden's transfers to IDA to a total of not far short of $50 million.

The Bank itself has made special contributions to the resources of the Association, amounting to about $125 million. Under the terms of its charter,

IDA continues to remain open to special contributions from its member countries; and in any case, before the end of this year, it will be time for the high-income countries in IDA's membership to begin considering another regular replenishment of IDA's resources.

By far the largest part of development assistance, however, continue to flow through bilateral channels. The bilateral approach to aid runs the risk of several different kinds of pitfalls. Nearly all bilateral finance for development requires the recipient to spend the proceeds in the country where the finance originates. The developing country thereby is denied the opportunity to fully explore the market and obtain goods and services on the best terms. The pattern of bilateral aid may also be warped away from economic goals, and often has been, by considerations of diplomatic policy and even of military strategy.

For these and other reasons, bilateral assistance has not proved an effective means of improving the economic performance of the less developed countries. If the patent motive of the country giving aid is to promote its own exports, for instance, it becomes difficult to require, as a condition of that aid, that the receiving country take the hard and difficult steps it may need to take to increase savings and investment.

The existence of many bilateral programs gives rise to still another problem. Many of the developing countries are now receiving aid from five or six different directions. It is evident in many cases that these efforts, however well-intentioned, lack any general coordination. To organize their aid in a more concerted way is a real challenge to the rich countries, and one to which new responses are becoming evident.

One way to coordinate aid is to do so within the framework of a single project. In Nigeria, for instance, the Netherlands and three other countries have joined the Bank in financing the foreign-exchange costs of constructing the big Niger Dam. The Dutch share of the financing is clearly identified and known to the Nigerian public; but it is the Bank staff which assumes the responsibility and expense of administering the funds and of supervising the execution of the project.

A somewhat similar approach is being taken in the irrigation and development works now being constructed in the Indus Basin. In this case, six countries have joined the Bank and IDA to provide external finance. Some idea of the magnitude of the project is indicated by its cost, which is estimated at the equivalent of $1,260 million; and one dam in the scheme will, at completion, be bigger than the well-known high dam at Aswan, in the United Arab Republic.

A still larger framework for coordination exists, of course, and that is the developing country itself. Some of the principal industrialized countries are beginning to join in groups organized by the Bank to coordinate their assistance within this framework, and to see that all concerned move consistently toward the same development targets.

Groups of this sort now exist for eight countries: India, Pakistan, Colombia, Nigeria, Tunisia, Sudan, Malaysia and Thailand. The Netherlands, I am happy to acknowledge, is a member of all eight. Each consultative group aims to improve the ability of the developing country to use capital effectively, by helping in the programming of development, in the preparation and screening of projects suitable for external aid, and by advising on administrative or financial problems.

Each consultation is designed to provide the several capital-exporting participants with informed, objective analyses of the country's needs for technical assistance and its capacity to use external capital. These analyses are drawn up by the Bank, and they indicate not only the amounts of capital that could effectively be used, but also the appropriate terms of financing and the purposes and projects that deserve priority.

The consultative group, as a form of aid coordination, is relatively new. Its importance lies mainly not in what occurs at the occasional formal meetings of the group but in the intensification of relationships which it engenders between the Bank and the recipient country on the one hand, and the Bank and the aid-giving and capital-exporting countries on the other. Indeed, if a consultative group were fully successful, there would be very little to do at meetings except to record progress and announce future plans.

In fact the device is far too new for anyone to claim to understand exactly how and in what circumstances a successful consultative group operation can be conducted. It is at least possible, however, that this approach may contain the answers to many of the problems that have bedevilled national aid programs for many years. We may find here, for instance, the answer to one problem that has long seemed to me both highly important and relatively neglected. This is how to bring together, one might almost say to marry, technical and financial assistance in such a way that each complements the other and neither is wasted.

Millions, I would even say tens of millions, of dollars have been spent on the preparation of surveys and reports which have never led to any real economic development because no thought was given to the financial requirements

for the follow-through investments and no provision made for such finance. Similarly, tens, I would even say hundreds, of millions of dollars have been wasted on investment projects which were either inadequately prepared, incompetently executed, inefficiently managed or, unfortunately in some cases, all three.

In all the talk about aid coordination, and I do not belittle the importance of other forms of coordination, it seems to me that bringing into the consultative group framework both the major elements in a country's investment program and the related requirements for major technical assistance operations may lead to a very significant improvement in the quality of the entire aid operation. And, if the quality can be improved, we know from experience that the problem of increasing the quantity becomes very much less formidable.

To the eight groups that now exist, we hope that we may be able to add three more by the end of 1966. In another three or four years, there may be 15 or so of these groups, concentrating their efforts on the countries that receive the greatest part -- probably upwards of 70% -- of the development finance that flows into the less developed world. Mr. George Woods, the President of the World Bank, has said, "I regard the emergence of these groups to be potentially one of the most significant developments since the development finance business began."

* * *

Finally, Mr. Chairman, let me make a few remarks about the dimensions of development assistance. The first dimension I want to mention is time. Those of us who are old enough to look back as much as 30 or 40 years are in a position to realize the our own way of living has been transformed in this

time, by the increasing use of electricity, by the advent of the motor car, by industrial development and technological advances of many different kinds. But let us remember that these changes did take 30 or 40 years.

In the case of the less developed nations, it is only realistic to suppose that a long time will be required to bring about the transformation of these countries that has to be accomplished. Consider, for instance, that in the case of a large-scale hydroelectric project, study and planning commonly take five years, and actual construction takes another five. The big Indus irrigation works I mentioned a few moments ago are expected to take from 10 to 13 years to complete. Before the last outside technician leaves the Ethiopian Telecommunications Board, more than 15 years will have passed since the beginning of the project.

If development were merely a matter of accomplishing physical changes, it would take a long time. But, as we have already seen, more than that is involved -- acquisition of skills, establishment of institutions, changing habits and perspectives on life. While it is impossible not to sympathize with the often-repeated desires and indeed intentions of the developing countries to move rapidly ahead on many fronts, our experience clearly demonstrates that most of what we call the problems of development are unfortunately not susceptible of quick or painless solutions.

Indeed it is now clear that the attack on poverty and backwardness must be thought of as a long campaign - not a matter of a few years or even a "decade of development" - but as a problem that can only be gradually resolved.

How fast are the less developed countries moving at present? It is, of course, not possible to answer this question with precision. Nevertheless, many countries have given a demonstration of what can be done, often in spite of

great difficulties, to make decisive improvements in production and living standards.

The growth on the physical side has in many instances been imposing. The Indian Railways, for instance, today are carrying two and one half times as much freight as they did in the first year of India's independence. In Mexico, the public power supply has tripled in the last 15 years; in Brazil, it has nearly quadrupled. Nor have the gains been confined to the physical side: what is sometimes called the "social gap" actually is beginning to close. In the decade after 1950, the number of children in primary schools in South America nearly doubled; in Africa it did double; and in Asia it more than doubled. All this began, to be sure, from a low starting point; but the trend is up.

The trend equally is up with respect to intangibles that are harder to measure. To be sure, the developing countries still make mistakes, and sometimes extremely costly ones, in economic policy and in the execution of development programs, and it must continue to be one of the concerns of those giving development assistance to help prevent these errors.

Nevertheless, the developing countries have been gaining in experience and wisdom. In the ability to formulate policy, in the number of institutions able to originate and administer measures for economic development, in the number of individuals able to come forward to lead private and public undertakings, nearly all the developing countries are far ahead of where they were a decade or two ago. All these are hopeful signs.

Out of 80 developing countries in the Bank's membership, about one-third have attained in the recent past rates of 5 per cent or more in growth of real income -- countries like Mexico and Venezuela, Pakistan, Malaysia and

Thailand. A high rate of growth is not necessarily self-sustaining growth, however, and most of these countries will need encouragement and support for a considerable time to come. Nevertheless, it is reasonable to expect that these nations, within the lifetime of most of their present populations, can begin to finance their own development without resort to special assistance.

On the other hand, in close to half the 80 less developed countries in the Bank, income per head is rising each year only by one per cent or less. Even to keep abreast of recent high rates of population growth is not a negligible achievement, but it is far from sufficient. The average per capita income in this group is no more than $120 a year. At current rates of growth, income levels will hardly reach $170 a year by the end of this century. In some countries it will be much lower.

The second dimension of development assistance that I want to mention is financial. As I said at the beginning of these remarks, to achieve any progress at all is in many areas of the world something new in their history. In what has been done, be it much or little, external assistance has played a role of critical importance.

Looking only at the crude arithmetic, one can estimate that the $9 billion now flowing to the less developed countries, net of principal repayments, is equivalent to about one-quarter of their total availabilities of foreign exchange, and to about one-quarter of what they are able to spend on new productive facilities. Without these amounts, progress would have been much slower, and in some countries it would not have taken place at all.

It is a striking fact that development assistance amounting to less than one per cent of the gross national income of the industrialized countries, when it is transferred to the underdeveloped world, equals 25 per cent of new

capital formation. In the Bank, we believe that if for the next five years another $3 to $4 billion were added each year to the flow of development finance, it could be used effectively by the less developed countries. That sum would still leave the total flow at less than one per cent of the gross national income of the prosperous nations; but it would, I am convinced, have a considerably magnified effect on the economic growth of the developing countries.

These countries continue to be ringed about by difficulties. Their trade income rises less rapidly than their requirements for foreign exchange, but what they earn is offset to the extent of some $4 billion each year spent on food imports which they need in their effort to maintain tolerable standards of nutrition. The $12 billion or so they receive annually in financial resources from the industrial countries also is offset: they send back to the high-income countries each year some $6 billion in repayments of principal, in interest payments and in dividends. And, looming over all, is what the British Ambassador to the United Nations has called "the vast and dominant problem" of population growth. Today, in the less developed countries as a whole, rising population consumes about half the new production they are able to achieve.

It is an astonishing fact that in the face of these circumstances, the flow of development assistance is remaining static. In the past five years, the yearly gross national product of the high-income countries has grown by more than $200 billion. None of this prodigious growth has been reflected in the volume of development finance. As a matter of fact, the flow of <u>official</u> assistance -- as opposed to private investment -- was less in 1964 than it had been in 1963.

In short, the financial dimensions of assistance today do not meet the challenge of development. It is difficult to believe that such a state of affairs can long continue. Surely we must soon awaken to the fact that it would not be in the interest of either the rich or the poor countries to let the gulf between them persist. Indeed, it may not be out of place to remember something said by the late President Kennedy. He remarked that if society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich. These are stark words, and they contain a warning which it would be dangerous to ignore.

April 26, 1966

Printed, May 25, 1966

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

1, AVENUE D'IÉNA, PARIS 16e TÉLÉPHONE : 553.25-10 TELEX 27.029 PARIS

DE BUITENLANDSE SCHULD VAN DE ONTWIKKELINGSLANDEN

Ik spreek tot U als lid van de directie van de oudste en naar ik meen nog steeds de grootste instelling, die zich bezig houdt met het financieren en anderszins bevorderen van de economische ontwikkeling van de armere landen in de wereld. Evenmin als wij ooit een monopolie van verantwoordelijkheid hebben gehad op dit gebied, hebben wij ooit, en tot op de huidige dag, alle wijsheid in pacht gehad wat betreft de problemen van de economische ontwikkeling. Een van de dingen, die ons in feite de grootste voldoening geven, is dat wij, na een krachtsinspanning en ervaring van bijna 20 jaren, nog steeds blijken te leren van ervaring, en ook van fouten, zowel die van onszelf als van anderen die zich bezig houden met dezelfde problemen.

Het onderwerp, dat ik vandaag met U wilde bespreken is dat van de buitenlandse schuld van de ontwikkelingslanden. Dit is een van de grootste problemen voor iedereen, die zich interesseert voor het bevorderen van de economische ontwikkeling van de arme landen in de wereld. Als men terugziet op de ervaringen van de laatste 20 jaar, dan blijkt dat dit probleem, inzover het al voorzien was door de internationale kredietgevers, niet ten volle werd beseft, noch bestreden. Pas in het recente verleden vestigde o.a. de Wereldbank de aandacht op het feit dat de oplossing van dit vraagstuk urgent was.

De internationale kredietwereld werkte heel wat jaren op basis van een fundamentele, zij het stilzwijgende, veronderstelling dat kapitaalinjecties aan alle ontwikkelingslanden die waard waren om geholpen te worden, op bevredigende wijze gegeven konden worden op min of meer conventionele voorwaarden. De landen hadden, zo dacht men, òf aanvankelijk een betrekkelijk kleine behoefte aan een netto kapitaal toestroming, òf

hun economische structuur en internationale betalingspositie zouden zo sterk veranderen, dat de bij voortduring noodzakelijke bruto kapitaalstromen betrekkelijk gering zouden kunnen zijn en geen ernstige betalingsproblemen zouden scheppen. De werkelijkheid is gebleken veel ingewikkelder te zijn. Er zijn landen - Venezuela, Maleisië, Thailand, misschien Mexico - waar inderdaad kapitaal verschaft kon worden op conventionele voorwaarden zonder moeilijkheden te veroorzaken bij de schuldendienst.
In andere gevallen was wel de economie in wezen gezond, maar niet de politiek ten aanzien van buitenlandse leningen en de betalingsbalans. Zo werd bijvoorbeeld in Brazilië en Argentinië de fundamentele fout gemaakt om aanbiedingen te acceptcren, van leveranciers en anderen, voor grote bedragen aan krediet op betrekkelijk korte termijn. In deze gevallen geloof ik, dat, als de regeringen een gezondere economische politiek invoeren, en uitvoeren, dan in het verleden, het schuldenprobleem kan worden opgelost. Ik bedoel hiermede, dat als de uitzonderlijke hoge schuld op korte termijn zou kunnen worden onderworpen aan een verstandige nieuwe regeling of herziening van de betalingstermijnen, deze landen in staat zouden zijn om rente en aflossing te betalen op hun bestaande schuld, en additionele leningen op conventionele voorwaarden zouden kunnen aangaan zonder het risico te lopen van te veel te lenen, of nauwkeuriger gezegd, te zware jaarlijkse verplichtingen aan te gaan.
De meeste arme landen verkeren echter niet in de positie van de bovengenoemde landen. Wij zijn er ons van bewust geworden - en ik hoop, dat dit ook voor andere kredietgevers geldt - dat voor bepaalde landen, waarvan India en Pakistan misschien de belangrijkste voorbeelden zijn, de toenemende schuldendienst, zelfs als deze verplichtingen zouden voortvloeien uit leningen op conventionele voorwaarden en niet zo zeer op te korte termijn, de netto kapitaalinvoer veel te vroeg zou inperken, en, als dit niet gecorrigeerd werd, het hun onmogelijk zou maken om èn hun verplichtingen na te komen èn tegelijkertijd hun investeringsprogramma's voort te zetten. Laat ik nogmaals zeggen, dat ik met netto kapitaalinvoer bedoel de bruto kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden minus de terugbetalingen van aflossing en rente op leningen en repatriëring

van kapitaal en winsten uit risico-dragende beleggingen.

Ten dele waren wij op een dwaalspoor gebracht door de ervaring met Europa en het Europese Herstelprogramma, of wel het Marshall Plan. Wij realiseerden ons wel, dat de ontwikkelingslanden niet dat grote en allerbelangrijkste voordeel bezaten van West-Europa, nl. een uitgebreid corps van ervaren managers en technisch personeel en een grote massa vakbekwame en gedisciplineerde arbeiders, zowel als een aanzienlijke infrastructuur en essentiële basisindustriën, die - hoewel beschadigd door de oorlog - in verrassend goede staat weer te voorschijn kwamen. Wij beseften echter niet ten volle hoe kritiek dit verschil was, en hoeveel langere tijd de armsten onder de ontwikkelingslanden nodig zouden hebben om hun nationale produktie op te voeren en een deel daarvan om te zetten in grotere uitvoer. Wij zijn er ons langzamerhand van bewust geworden, dat de behoeften veel groter zijn dan wij oorspronkelijk dachten. Ik bedoel natuurlijk de investeringen, die nodig zijn om de minimum infrastructuur te creëren en de menselijke hulpbronnen te ontwikkelen, die absolute vereisten zijn voor een belangrijke en voortdurende verhoging van produktie en export. Wij zagen niet helder genoeg in, dat in deze zeer arme landen dit niet volbracht kon worden in 10 of 20 jaar, maar eerder een taak was voor enige generaties. Dit klemt te meer gezien de verslechtering in de situatie ten gevolge van de scherpe en onheilspellende toename van de bevolking. Hoe dit ook zij, wij namen aan dat, net als in Europa, alleen al het beschikbaar stellen van het ontbrekende aanvangskapitaal de enige belangrijke bottleneck zou doorbreken. Wij doorzagen niet duidelijk, dat zowel de grootte als de duur van de kapitaalstroom die nodig ~~zijn~~ was voor sommige ontwikkelingslanden, veel groter waren dan bij de ontwikkelde landen van West-Europa, d.w.z. dat ontwikkeling een veel grotere taak was dan wederopbouw. En dat het ook een veel grotere en meer langdurige opgave was dan voor enkele van de wat beter geplaatste ontwikkelingslanden. De idee van successieve fasen van economische ontwikkeling, culminerend in de fase van zogenaamde take-off, zo briljant uiteengezet door Rostow, stond ons voor de geest. Wij neigden echter tot de optimistische veronderstelling, dat take-off in werkelijkheid even snel bereikt kon worden als in de bladzijden

van Rostow's boek.

Met het voorgaande wil ik geenszins impliceren, dat wij in de armste onder de ontwikkelingslanden geen economische vooruitgang van betekenis kunnen verwachten. Vooruitgang is er en hij is in vele gevallen indrukwekkend. Wij twijfelen er nauwelijks aan, dat mettertijd ook deze landen de fase zullen bereiken, waarin zij een toestroming van kapitaal kunnen accepteren op conventionele voorwaarden. Wij hebben geleerd, dat ons perspectief aangaande het vereiste tijdschema voor sommige van deze landen moet worden herzien, en oorspronkelijk te optimistisch of onrealistisch was.

De toenemende kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden in de laatste 20 jaar, een stroom waartoe ook wij in de Wereldbank in stijgende mate hebben bijgedragen, heeft tot resultaat gehad, dat hun buitenlandse schuld natuurlijk gestegen is. Dit is op zichzelf geen probleem. Deze grotere buitenlandse schuld is niet meer dan een onvermijdelijk en geheel te verwachten gevolg van een toenemende kapitaalstroom. De Verenigde Staten, Canada en veel Europese landen hebben dezelfde ervaring gehad.

De moeilijkheid is, dat de aflossing en rente op deze schuld veel sneller is gegroeid dan de betalingsmogelijkheden van sommige ontwikkelingslanden. Of, meer in het bijzonder, de schuldendienst is sneller gegroeid dan hun totale ontvangsten aan buitenlandse valuta. Dit is het punt dat niet was voorzien. De situatie is in feite zo, dat als de bruto hulp ruwweg op hetzelfde niveau zou blijven, zoals in de laatste 4 of 5 jaren, het bedrag aan netto hulp sterk zou dalen. De betalingen op de schuldendienst stijgen, en zonder verhoging van de bruto hulp zal het volume van de netto hulp in de komende jaren waarschijnlijk sterk afnemen. Bovendien maken in sommige ontwikkelingslanden de jaarlijkse betalingen op de schuldendienst een steeds groter deel uit van de ontvangsten van buitenlandse valuta.

Laten wij allereerst toegeven, dat de ontwikkelingslanden niet in alle gevallen of te allen tijde het meest effectieve gebruik hebben gemaakt van de middelen welke hun ter beschikking kwamen. Er zijn gevallen geweest - wij zijn er allen mee bekend - van slecht gekozen investeringen, van monumenten die de nationale trosts dienden,

of de ego's van de politieke heersers van de pas zelfstandig geworden vleiden, monumenten die misschien psychisch, doch zeker geen reëel inkomen verschaffen. Er zijn vele voorbeelden, waar mogelijkheden tot fundamentele verbeteringen in de landbouwsector zijn verwaarloosd ten behoeve van minder belangrijke en minder rendabele investeringen in de industrie. In sommige gevallen vertegenwoordigt dit een misplaatste, maar begrijpelijke poging tot snelle modernisering van de zijde van de pas zelfstandige, arme, doch trotse landen. Men heeft bovendien niet altijd ten volle geprofiteerd van alle voordelen, welke zouden kunnen zijn behaald als particuliere ondernemingen - zowel binnenlandse als buitenlandse - grotere vrijheid zou zijn gegeven om te werken. In vele gevallen is dit een weerspiegeling geweest van het historische toeval dat onafhankelijkheidsbewegingen zijn samengegaan met vagelijk socialistische ideologieën. Wij constateren met genoegen, het zij terloops gezegd, dat speciaal wanneer een jongere generatie de oudere leiders van de onafhankelijkheidsbewegingen opvolgt, een meer praktische en minder doctrinaire mentaliteit groeiende is.

Het lijdt geen twijfel, dat als er geen beoordelingsfouten waren geweest, geen beleidsfouten, en geen mislukkingen bij de uitvoering, de economische vooruitgang in de ontwikkelingslanden, met inbegrip van de armsten onder hen, grotere vorderingen zou hebben vertoond. Naar ons oordeel zou de vooruitgang echter niet zó veel groter zijn geweest, dat het fundamentele probleem, waarmede wij in de armste ontwikkelingslanden te kampen hebben, essentieel anders zou zijn geweest. Deze armste landen, en wij met hen, zouden toch nog staan tegenover in wezen dezelfde serie feiten en hetzelfde probleem, nl. dat op het ogenblik en in de eerstvolgende jaren hun produktie en hun ontvangsten aan buitenlandse valuta niet even snel kunnen groeien als hun jaarlijkse schuldendienst, zo lang als een groot deel van hun kapitaalbehoeften moet worden gefinancierd op conventionele voorwaarden en zo lang als verdere kapitaalstromen naar deze landen plaats vinden tegen conventionele voorwaarden.

Tegelijkertijd groeit de capaciteit in de ontwikkelingswereld om kapitaal doelmatig te gebruiken. Een toenemend aantal van hun bevolking ontvangt het technisch en

ander hoger onderwijs, dat nodig is voor het functioneren van een moderne economie. Een stijgend aantal krijgt de absoluut essentiële training, die gepaard gaat met het in een verantwoordelijke positie deelnemen aan de planning, beoordeling, constructie en exploitatie van moderne produktiefaciliteiten. Een steeds krachtiger wordende en gezonde groep ondernemers is zich aan het ontwikkelen in vele landen. Juist deze tegenstelling tussen de toenemende capaciteit om kapitaal doelmatig te investeren en produktiefaciliteiten te beheren, en aan de andere kant de stagnatie of zelfs inkrimping van de beschikbare middelen, is op zichzelf waarschijnlijk een voorname bron van frustratie en instabiliteit.

Wat zijn de feiten? In het midden van de vijftiger jaren legde de dienst (rente en aflossing) op buitenlandse schuld beslag op minder dan 4% van de exportontvangsten van de ontwikkelingslanden. In 1964 was dit cijfer gestegen tot 12% en voor een aantal belangrijke landen was het bijna tweemaal zo hoog. Het is moeilijk te zeggen wat het kritieke peil is in deze verhouding, maar het feit dat het zo snel is gestegen en dat het dreigt nog verder te stijgen, is bepaaldelijk een alarmsein. Het is een feit dat de Bank, en ongetwijfeld andere kredietgevers, tot nadenken stemt wanneer zij verdere leningen in overweging nemen.

Een van de moeilijkheden met deze steeds toenemende verhoudingen tussen schuldendienst en exportopbrengsten is, dat deze een vaste verplichting uitmaken. Het feit dat zij vaststaan, betekent dat de bedragen die overblijven van de exportopbrengsten om de import van goederen en diensten te financieren, een sluitpost vormen, zij het dan een grote sluitpost, die ten volle de gevolgen draagt van het uitblijven van snel genoeg groeiende exportontvangsten. Het is waar dat nationale deviezenreserves en trekkingsrechten op het Internationale Monetaire Fonds de schommelingen van jaar tot jaar in exportontvangsten enigszins kunnen opvangen. Vele ontwikkelingslanden hebben echter minimale reserves en hebben nog slechts beperkte trekkingsrechten op het Internationale Monetaire Fonds. Vele van deze landen, ook die welke hun zaken het beste hebben beheerd, hebben bovendien een goedereninvoer die slechts beperkt kan worden met ernstige schade, hetzij voor hun lopende produktie, hetzij voor hun

investeringsprogramma's. In een dergelijke situatie, en waar de verhouding tussen schuldendienst en uitvoerontvangsten reeds hoog is en nog snel stijgt, is het zeer moeilijk voor de verantwoordelijke internationale kredietgever om nieuwe leningen op conventionele voorwaarden in overweging te nemen. Bij zo'n situatie zouden verdere leningen op conventionele voorwaarden misschien terugbetaald kunnen worden, maar alleen door de economische groei in het lenende land tot stilstand te brengen. Het alternatief zou zijn: voortduren van de economische groei of althans geen achteruitgang, maar wanbetaling ten aanzien van de buitenlandse schulden. Wij wensen uiteraard geen van beide gevolgen. Wij wensen deze gevolgen speciaal niet in de vele landen waar wij erop vertrouwen, dat op de lange duur de groei in uitvoerontvangsten de groei van de schuldendienst en importbehoeften zal weten te overtreffen, als wij verhinderen dat de schuldendienst al te snel stijgt.

Anders beschouwd, het probleem is dat het bedrag aan buitenlandse kapitaalinvoer, dat in sommige ontwikkelingslanden nodig is, als zij een redelijk economisch groeitempo moeten handhaven, zeer groot is. Als dit kapitaal op strikt conventionele voorwaarden verstrekt wordt, dan zullen de jaarlijkse schuldverplichtingen groeien in een tempo dat aanzienlijk groter is dan dat waarin deze landen, althans in de naaste toekomst, hun produktie en hun exportopbrengsten kunnen opvoeren. Zelfs in die gevallen waar de groei gelijke pas houdt met de groei van de schuldendienst, zullen er gedurende enige tijd moeilijke problemen zijn met het omzetten van veel van deze produktie in exporteerbare goederen en diensten. De beleidskwesties die hierbij betrokken zijn, omvatten zowel het gehele terrein van de economische politiek van de zijde der ontwikkelingslanden als het gehele terrein der handelspolitiek van de zijde der industrielanden. Dit zijn veelomvattende onderwerpen, die wij vandaag niet kunnen aanroeren. Wij zijn allen bekend met de moeilijkheden en complicaties die zij met zich meebrengen. Als wij enkele van deze moeilijkheden te boven zouden komen, zou dit natuurlijk een grote bijdrage leveren tot de oplossing van het vraagstuk, waarmede ik mij hier bezig houd. Het is echter onwaarschijnlijk dat de verbeteringen in economische politiek, welke tot uitvoering gebracht kunnen worden door de ontwikke-

lingslanden en de uitvoerbare stappen op het gebied van handelspolitiek, welke genomen kunnen worden door de ontwikkelde landen, geheel en al het probleem zullen kunnen oplossen voor alle ontwikkelingslanden. Voor vele zullen wij blijven staan voor het feit, dat zij nog steeds grotere kapitaalinvoer nodig zullen hebben dan zij mogelijkerwijs kunnen afbetalen op conventionele voorwaarden.

Laten wij eens nader bezien wat er is gebeurd. In het midden der vijftiger jaren bedroeg de bruto kapitaalstroom- van overheid en van particulieren - naar de ontwikkelingslanden ruwweg 7,5 miljard dollar per jaar en de netto stroom, na aftrek van de jaarlijkse betalingen op de schuldendienst, bedroeg meer dan 6 miljard dollar. Maar wat was er in 1964 inmiddels gebeurd? De bruto kapitaalstroom was tot 12 miljard dollar opgelopen, grotendeels al op het eind der jaren vijftig, maar de netto stroom was reeds enigszins teruggelopen tot ongeveer 5 miljard dollar, als gevolg van de toename van de jaarlijkse schuldendienst plus opbrengsten van rechtstreekse particuliere investeringen. Deze teruggang is meer opvallend als men rekening houdt met de bevolkingsaanwas en de cijfers uitgedrukt worden op een per capita basis.

Welke alternatieven liggen er voor ons open? Een eerste alternatief is natuurlijk het afsnijden van de kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden om reden dat hun vermogen om aan hun schuldenverplichtingen te voldoen is - of zeer binnenkort zal zijn - uitgeput. In aanmerking nemend de groeiende kloof tussen de inkomenniveaus in de ontwikkelde en de zich ontwikkelende delen der wereld, de groeiende behoefte aan kapitaal in de ontwikkelingslanden en de groeiende capaciteit om kapitaal doelmatig te gebruiken, is dit noch moreel noch politiek een praktisch mogelijke keuze. Weinigen onder ons zouden deze gedragslijn kiezen.

Een ander alternatief is om de huidige bruto kapitaalstroom op ongeveer het huidige peil voort te zetten en er dan, in feite, eenvoudig het beste van te hopen. Het is echter onwaarschijnlijk dat "het beste" zich zou voordoen, daar deze koers betekent dat de netto kapitaalstroom zou verminderen omdat, zoals de feiten aantonen, de schuldendienst zal blijven toenemen en de netto kapitaalstroom zal verkleinen.

De derde keuze is de bruto kapitaalstroom zodanig te vergroten, dat er geen gevaar is dat de netto stroom in de toekomst zal verkleinen. Maar is het genoeg alleen dit maar te doen? Moeten wij niet tevens de voorwaarden van onze toekomstige leningen herzien? Moeten wij deze niet aanpassen, meer realistisch, aan het tijdschema dat wij kunnen verwachten voor de groei van produktie en export in de ontwikkelingslanden? Moeten wij niet, om kort te gaan, niet alleen meer kapitaal verschaffen, maar meer kapitaal op voorwaarden die de termijn van aflossing verlengen en de rentekosten verlagen?

Op dit punt wil ik een ogenblik afdwalen, niet irrelevant, naar een korte uiteenzetting van de wijze waarop de Wereldbank Groep financiële ontwikkelingshulp verstrekt op gemakkelijke voorwaarden voor hen die het speciaal nodig hebben. In 1960 werd door de lidstaten van de Wereldbank een geaffilieerde instelling opgericht, de International Development Association, voor zogenaamde "zachte leningen". Met gelden voor het merendeel afkomstig van de rijkere leden, verstrekt IDA 50-jarige rentevrije kredieten, voor de financiering van projecten met een hoge economische prioriteit aan landen, waar de mogelijkheden om de schuldendienst te dekken tè zeer uitgeput of tè beperkt zijn, dan dat de Bank het nog verstandig oordeelt om voor dezelfde projecten te lenen op conventionele voorwaarden. Sommige landen kunnen het zich natuurlijk veroorloven om een deel van hun buitenlandse leningen van de Bank te betrekken, dus op conventionele voorwaarden, maar niet alles. In zulke gevallen kan de totale hulpverlening van de Bank bestaan uit een combinatie van Bankleningen en IDA-kredieten. In vergelijking met de totale jaarlijkse investeringen in de ontwikkelingslanden, van welke herkomst dan ook, zijn de financiële verplichtingen aangegaan door de Wereldbank-Groep gering. Maar wij geloven, dat deze combinatie van conventionele en gemakkelijke leningen, speciaal aangepast aan de toestanden in de verschillende landen, het soort model voor leningsactiviteiten is dat op grotere schaal zou moeten worden nagevolgd. Tot op zekere hoogte schijnt dit model vastere vorm aan te nemen. Over het geheel genomen zijn de voorwaarden van de bilaterale officiële hulp verbeterd, dank zij een verlenging van de aflossingstermijn en een

geringe verlaging van de rentevoeten. De gemiddelde vervaltijd van de bilaterale leningen, die in 1964 zijn aangegaan, was 27,6 jaar, vergeleken met 24,6 jaar in 1963 en 23,9 jaar in 1962. De gemiddelde rentevoet voor officiële bilaterale verplichtingen was 3,6% in 1962, maar zakte in het daarop volgende jaar tot 3,4% en in 1964 tot 3,1%. Dus in deze twee opzichten gaan wij langzaamaan de goede kant op. Maar in een derde opzicht is de verandering minder wenselijk. Het aandeel van schenkingen in bilaterale hulpverplichtingen is geleidelijk gedaald in de laatste jaren: het percentage van schenkingen en soortgelijke bijdragen in de officiële bilaterale hulpverlening zakte van 60% in 1962 tot 54% in 1964.

De verschillende stappen die volgens deze gedachtengang zouden moeten worden genomen om de schuldenlast te verlichten en de netto kapitaalstroom te handhaven op een realistisch niveau, sluiten elkaar niet uit; zij vullen elkaar aan en zouden het meest effectief zijn voor het ontwikkelingsproces als zij te zamen werden toegepast. En toch zou elke afzonderlijke maatregel reeds zijn nut hebben. Ons beroep op de kredietgevers om deze maatregelen te nemen, wordt gedaan in het volle besef van een eenvoudige, doch essentiële karakteristiek van het ontwikkelingsproces. De meeste investeringen die in de ontwikkelingslanden moeten worden verricht, zullen slechts over een lange periode gerekend hun grote produktie- en exportbaten opleveren. Investeringen in infrastructuur, zoals wegen, spoorwegen, havens, electriciteit en andere essentiële voorzieningen, maken een land niet van de ene dag op de andere rijk. In vele gevallen zullen de investeringen, die rechtstreeks produktief zijn, een land niet onmiddellijk een vooraanstaande positie geven in de internationale markt. En de bijzonder belangrijke ontwikkeling van het menselijke potentieel zal wegens de omvang van onderwijs en technische scholing, eerder een winst voor morgen dan voor vandaag opleveren.

Wij hebben allemaal gedacht toen wij met dit werk begonnen, dat wij binnen zo'n vijf of tien jaar resultaten van de investeringen konden verwachten. Wij weten thans dat dit niet in alle gevallen juist is. Wij hebben meer ervaring dan vroeger en wij realiseren ons, dat wij moeten denken in termen van een generatie of generaties.

voordat sommige van de armere landen geleidelijk aan minder afhankelijk worden van ontwikkelingshulp. Dit is de reden waarom wij ervoor zouden willen zorgen dat de ontwikkelingslanden niet, in wat voor vele van hen een zeer vroeg stadium in hun economische ontwikkeling is, worden belast met zware jaarlijkse verplichtingen op hun schuldendienst.

Tot dusver heb ik mij beperkt tot het in grove trekken schetsen van de algemene lijnen van het probleem van de schuldenlast, waarmee een aantal ontwikkelingslanden wordt geconfronteerd, en van enkele aanvaardbare gedragslijnen om deze groeiende last te verlichten. De tijd is nu gekomen om meer feiten onder de ogen te zien, of om precies te zijn, de cijfers te noemen die enige dimensie geven aan de algemene lijnen.

Hoewel de meeste ontwikkelingslanden internationale debiteuren zijn, is de internationale schuld toch voornamelijk geconcentreerd in een twaalftal van die landen. Voor alle ontwikkelingslanden te zamen wordt geschat, dat de uitstaande buitenlandse overheidsschuld, inclusief de door de overheid gegarandeerde buitenlandse schuld met een vervaltermijn van één jaar en langer op het eind van 1955 ongeveer 9 miljard dollar bedroeg; eind 1963 was deze gestegen tot 28 miljard dollar en eind 1964 lag zij in de buurt van de 33 miljard dollar, een bijna viervoudige stijging in negen jaar tijds. Ik moet er dan nog de nadruk op leggen, dat dit slechts een deel is van de totale schuld. Het omvat noch de privé schulden, die niet gegarandeerd zijn door de overheid in de ontwikkelingslanden, noch de achterstallige handelskredieten of de aan rechtstreekse buitenlandse investeringen verbonden overmakingen van dividenden en winsten. Het is alleen maar de openbare en de door de overheid gegarandeerde schuld. Deze toename van de schuld ging gepaard met een stijging van de betalingen aan rente en aflossingen. In 1956 was deze last ongeveer 0,9 miljard dollar, maar in 1964 was hij gestegen tot naar schatting 3,5 miljard dollar. Met andere woorden, de schuldendienst was in negen jaar tijds 3,5 maal zo groot geworden.

De Wereldbank heeft een groep van 37 landen, die met elkaar bijna driekwart van

de bevolking der ontwikkelingslanden (buiten het Chinees-Russische territorium) vertegenwoordigen, gebruikt als basis voor een studie betreffende de groei van de internationale schuld en de daaraan verbonden verplichtingen. Van 1962 tot 1964 bedroeg de jaarlijkse toename van de schuld van deze landen ongeveer 17%, vergeleken met 15% tussen 1955 en 1962. Deze groeipercentages verschillen van land tot land. In de Zuid-Europese, Oost-Aziatische en Afrikaanse landen, deel uitmakend van de groep van 37, beliep de jaarlijkse groei van de schuld tussen 1962 en 1964 14 à 15%. In Latijns-Amerika was het met 9% beneden het gemiddelde, maar in Zuid-Azië en het Midden-Oosten was het 30%. In dezelfde periode van twee jaar, van 1962 tot 1964, liepen de betalingen aan rente en aflossingen op van 2 tot 2,5 miljard dollar per jaar, vergeleken met 0.7 miljard dollar in 1956.

Het is interessant, maar tevens alarmerend, vast te stellen, dat ongeveer driekwart van deze enorme jaarlijkse betalingen toegeschreven moeten worden aan terugbetalingen van de hoofdsom. Dit is typerend voor de na-oorlogse structuur van de schuldenlast. Dit komt voort uit het feit, dat een groot gedeelte van de schuld thans een vervaldatum heeft op middellange en korte termijn. Als men terugziet naar de openbare schuldpositie van onze 37 landen in 1962, dan vindt men, dat de Latijns-Amerikaanse groep 36% van hun buitenlandse openbare schuld binnen drie jaar tijds en 55% binnen de vijf jaar moest afbetalen. De situatie was niet veel beter voor de andere groepen van landen, en voor de Zuid-Europese groep - Spanje, Turkije en Joegoslavië - was het zelfs nog slechter.

De overwegende plaats van schuld op middellange en korte termijn vormt een scherpe tegenstelling met de traditionele structuur van de buitenlandse staatsschuld, zoals die voor de oorlog bestond, toen buitenlandse staatsleningen in de regel geplaatst werden op de internationale obligatiemarkten in de vorm van langlopende waardepapieren.

o-o-o-o

Zoals ik al eerder zei, de ontwikkelingslanden lopen het gevaar dat zij - als gevolg van de toenemende verplichtingen tot aflossing en rentebetaling - blijven zitten met een elk jaar kleiner wordende netto kapitaalimport, tenzij de bruto

kapitaalinvoer tegelijkertijd ook toeneemt. Op het ogenblik is de jaarlijkse bruto kapitaalinvoer in de ontwikkelingslanden, van particuliere zowel als van overheidszijde en inclusief die afkomstig van de communistische landen, ongeveer 12 miljard dollar. Na aftrek van amortisaties en andere terugbetalingen van kapitaal, blijft er 9,5 miljard dollar voor hen over, bestaande uit 3,6 miljard dollar aan schenkingen en soortgelijke bijdragen, 2,5 miljard dollar aan particuliere investeringen, 2,2 miljard dollar aan overheidsleningen tegen betrekkelijk "harde" voorwaarden - dat wil zeggen met een looptijd tot ongeveer 20 jaar en tegen de normale marktrente - en de resterende 1 miljard dollar in "zachte" overheidsleningen tegen gemakkelijke voorwaarden. Als men van deze 9,5 miljard dollar dan aftrekt de 3,5 miljard dollar, betaald aan rente, dividenden en winsten, blijft er voor hen over een netto transfer van niet meer dan 6 miljard dollar - dus de helft van de bruto stroom. Ofschoon tegen het eind van de jaren vijftig de financiële steun aan de ontwikkelingslanden aanzienlijk gestegen is, is er sedertdien van enige toeneming van jaar op jaar nauwelijks sprake geweest. Als deze trend zich voortzet, gaan de ontwikkelingslanden, bedolven als zij zijn onder de toenemende verplichtingen aan aflossingen en rentebetalingen, moeilijke tijden tegemoet.

Ik kan dit scherper illustreren met het voorbeeld van een enkel belangrijk land, India. Gedurende India's derde Vijfjarenplan, dat op 31 maart 1966 afliep, beliepen de ontwikkelingshulp-bijdragen van het India Consortium, plus het "Oostblok" en andere landen in totaal ongeveer 4,3 miljard dollar (exclusief de Amerikaanse verschepingen van graan en andere landbouwprodukten uit hoofde van de "United States Public Law 480"). Gedurende dezelfde periode bedroegen de aflossings- en rentebetalingen aan de hulpverschaffende landen 1,2 miljard dollar, zodat er een netto hulpverlening van 3,1 miljard dollar overbleef. Als in de komende periode van vijf jaar hetzelfde bruto bedrag, nl. 4,3 miljard dollar, aan hulp zou worden uitgegeven, en als deze hulp zou worden verleend tegen de op dit ogenblik geldende gemiddelde voorwaarden, dan zou de schuldendienst ongeveer 2,6 miljard dollar uitmaken en zodoende de voor de financiering van importen netto beschikbare hulp tot 1,7 miljard dollar,

of met 45%, reduceren. Anders gezegd, de bruto hulpverlening zou met een derde verhoogd moeten worden, van 4,3 miljard dollar tot 5,7 miljard dollar, om de netto hulpverlening op hetzelfde niveau van 3,1 miljard dollar te houden.
Als de bruto kapitaalstroom op het huidige niveau blijft, dan worden de aan internationale leningen verbonden voorwaarden van beslissende betekenis. Onder de huidige voorwaarden, zoals die gemiddeld gelden voor alle bilaterale leningen, zou de netto kapitaalinvoer binnen 15 à 20 jaar tot nul worden gereduceerd.
Men kan dit ook van een ander gezichtspunt bekijken. Als we een ogenblik veronderstellen dat de leningsvoorwaarden bij benadering blijven zoals ze nu zijn, maar dat de bruto kapitaalstroom toeneemt, hoeveel zou deze bruto stroom dan moeten toenemen, teneinde het bestaande netto niveau van hulp per jaar te handhaven? Volgens een raming van het Amerikaanse "Agency for International Development" zou, gegeven de huidige gemiddelde bilaterale voorwaarden, de bruto kapitaalstroom, binnen 10 jaar tijds, 2,5 maal zo groot moeten zijn als de bestaande netto kapitaalinvoer.

De conclusies die uit dergelijke ramingen kunnen worden getrokken, houden een duidelijke waarschuwing in. Wij moeten uitgaan van de, naar mijn mening zeer realistische, veronderstelling dat in de naaste toekomst de reële behoeften van de ontwikkelingslanden aan netto buitenlandse hulp eerder toe dan af zullen nemen. Als de kapitaal-exporterende landen deze behoeften wensen te dekken, zonder evenwel tegelijkertijd hun gemiddelde leningsvoorwaarden te verzachten, dan kunnen zij alleen maar hopen hun doelstelling te verwezenlijken door elk jaar bruto bedragen te verschaffen op een steeds groter wordende schaal. En als de lening-verstrekkende landen trachten de toenemende netto kapitaalbehoeften van de ontvangende landen te dekken zonder verbetering in de voorwaarden en zonder toename van de bruto stroom, dan zal de hele ontwikkelingsfinanciering een averechts gevolg hebben. De debiteurlanden zouden in dat geval elk jaar meer moeten terugbetalen dan zij in feite ontvangen.
Gelukkig gelooft niemand werkelijk dat de industrielanden het tot een dergelijke

onmogelijke situatie zullen laten komen. Er is een groeiend besef onder de kapitaal-exporterende landen van de noodzaak, de ontwikkelingsfinanciering, d.w.z. buitenlandse leningen, op de goede financiële weg te brengen. Het zou van gebrek aan eigenbelang, om niet te spreken van ongevoeligheid, getuigen om de hoop van de ontwikkelingslanden de bodem in te slaan op het moment, dat een toenemend aantal landen tekenen van reële vooruitgang vertoont. Laten we het maar ronduit zeggen: Het probleem van de buitenlandse schuld, in zijn meer acute vorm, zou voor een aantal landen wel eens fataal kunnen zijn. Maar er is werkelijk geen enkele reden om het zover te laten komen. Als de lenings-voorwaarden maar gunstig genoeg zijn, kan de omvang van de buitenlandse schuld die een land aangaat heel goed, voor een afzienbare tijd, sneller toenemen dan de uitvoerontvangsten, zonder dat de economie van dat land daaraan te gronde gaat.

We moeten natuurlijk niet de ernstige fout maken te denken, dat de oplossing van het probleem van de schuldenlast slechts een kwestie is van de leningsvoorwaarden rechtzetten. Tenslotte kunnen leningen tegen gemakkelijke voorwaarden even goed verkwist worden als conventionele leningen. Het doorvoeren van een goede ontwikkelings-politiek en de juiste prioriteiten was altijd al belangrijk. Maar nu is het van beslissende betekenis. Het kan niet van de kredietgevers worden verwacht, dat zij zich verbinden gedurende onbepaalde tijd in toenemende mate leningen tegen gemakke-lijker voorwaarden te verstrekken, als de investeringen niet aanzienlijk het vermogen vergroten van de debiteurlanden om meer op eigen benen te staan. Een redelijk groei-tempo, houdbaar zonder speciale verdere hulp, is het doel voor de debiteurlanden. Als alle buitenlandse hulp zou worden bestemd om de consumptie te vergroten, zou men onmiddellijk de kloof tussen de rijke en arme landen wat kunnen vernauwen. Maar dit zou er slechts toe leiden, dat de ontwikkelingslanden permanent van ons afhankelijk worden. Wij blijven bij een meer dynamische opvatting over het ontwikkelingsproces en geloven dat de ontwikkelingshulp zijn functie op de juiste wijze vervult wanneer zij de rol speelt van katalysator bij de investeringen. De omvang van de hulp is niet de enige factor. Doelmatige besteding is van even groot belang, waarbij

de technische hulpverlening een steeds belangrijker rol kan spelen.
Terwijl de ontwikkelingslanden geenszins het monopolie hebben van wanbeheer over hun hulpbronnen, van geld verkwisten aan prestige-projecten en van buitensporige militaire uitgaven, wordt hun positie gekenmerkt door het feit, dat hun beschikbare hulpbronnen veel te gering zijn om zich een dergelijke luxe te kunnen permitteren. Wat er bij hen nog aan kennis en vakkundigheid ontbreekt voor een doelmatig beheer van hun middelen, dat zouden de kredietgevers verstandig doen hun bij te brengen.
Bovenal echter zou het nergens toe dienen om te praten over het afsluiten of reduceren van een kapitaalstroom, die nu al onvoldoende is. Ofschoon we er vertrouwen in hebben, dat de ontwikkelingslanden uiteindelijk de kloof tussen besparingen en investeringen zullen kunnen overbruggen, het tijdstip waarop lijkt voor het merendeel nog in het verre verschiet te liggen. Ondertussen moeten buitenlandse leningen de kloof blijven overbruggen met een schuldenlast, die voor de nabije toekomst zo licht mogelijk is.
Als ik de indruk bij U heb gewekt, dat de toekomstige ontwikkeling van het arme tweederde gedeelte van de wereld in gevaar wordt gebracht door de bestaande verhouding tussen debiteuren en krediteuren, verontschuldig ik mij daarvoor niet. De situatie is ontstaan niet door grove en opzettelijke fouten van één van beide kanten, ofschoon noch de debiteurlanden, noch de kredietgevers een blanco,strafregister hebben, maar vooral omdat we vroeger niet wisten wat we nu wel weten. De hoeveelheid kapitaal die de ontwikkelingslanden nodig zouden hebben - en hoe spoedig zij het nodig zouden hebben -, de tijd die zou verstrijken voordat de investeringen werkelijk vrucht dragen, de moeilijkheden met het handhaven of het bereiken van een behoorlijk exportniveau, de toenemende lasten, die inhaerent zijn aan de huidige structuur van de buitenlandse schuld - met al deze problemen zijn we nu meer vertrouwd. Twintig jaar ouder geworden en beter gewapend met de kennis en ervaring van deze 20 jaar, zouden we het niet als onze capaciteiten te boven gaand moeten beschouwen om in de praktijk te brengen wat we hebben geleerd.

Debt Dutch

DE BUITENLANDSE SCHULD VAN DE ONTWIKKELINGSLANDEN

Lezing door de heer S. Aldewereld,
Vice-President van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en de Internationale Ontwikkelingsassociatie,
voor de Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam, op 25 mei 1966.

Debt Dutch

Ik spreek tot U als lid van de directie van de oudste en naar ik meen nog steeds de grootste instelling, die zich bezig houdt met het financieren en anderszins bevorderen van de economische ontwikkeling van de armere landen in de wereld.

Evenmin als wij ooit een monopolie van verantwoordelijkheid hebben gehad op dit gebied, hebben wij ooit, en tot op de huidige dag, alle wijsheid in pacht gehad wat betreft de problemen van de economische ontwikkeling. Een van de dingen, die ons in feite de grootste voldoening geven, is dat wij, na een krachtsinspanning en ervaring van bijna 20 jaren, nog steeds blijken te leren van ervaring, en ook van fouten, zowel die van onszelf als van anderen, die zich bezig houden met dezelfde problemen.

Het onderwerp, dat ik vandaag met U wilde bespreken is dat van de buitenlandse schuld van de ontwikkelingslanden. Dit is een van de grootste problemen voor iedereen, die zich interesseert voor het bevorderen van de economische ontwikkeling van de arme landen in de wereld. Als men terugziet op de ervaringen van de laatste 20 jaar, dan blijkt dat dit probleem, inzover het al voorzien was door de internationale kredietgevers, niet ten volle werd beseft, noch bestreden. Pas in het recente verleden vestigde onder andere de Wereldbank de aandacht op het feit dat de oplossing van dit vraagstuk urgent was.

De internationale kredietwereld werkte heel wat jaren op basis van een fundamentele, zij het stilzwijgende, veronderstelling dat kapitaalinjecties aan alle ontwikkelingslanden die waard waren om geholpen te worden, op bevredigende wijze gegeven konden worden op min of meer conventionele voorwaarden. De landen hadden, zo dacht men, òf aanvankelijk een betrekkelijk kleine behoefte aan een netto kapitaal toestroming, òf hun economische structuur en internationale betalingspositie zouden zo sterk veranderen, dat de bij voortduring nood-

Debt Dutch

zakelijke bruto kapitaalstromen betrekkelijk gering zouden kunnen zijn en geen ernstige betalingsproblemen zouden scheppen. De werkelijkheid is gebleken veel ingewikkelder te zijn. Er zijn landen — Venezuela, Maleisië, Thailand, misschien Mexico — waar inderdaad kapitaal verschaft kon worden op conventionele voorwaarden zonder moeilijkheden te veroorzaken bij de schuldendienst.

In andere gevallen was wel de economie in wezen gezond, maar niet de politiek ten aanzien van buitenlandse leningen en de betalingsbalans. Zo werd bijvoorbeeld in Brazilië en Argentinië de fundamentele fout gemaakt om aanbiedingen te accepteren, van leveranciers en anderen, voor grote bedragen aan krediet op betrekkelijk korte termijn.

In deze gevallen geloof ik, dat, als de regeringen een gezondere economische politiek invoeren, en uitvoeren, dan in het verleden, het schuldenprobleem kan worden opgelost.

Ik bedoel hiermede, dat als de uitzonderlijk hoge schuld op korte termijn zou kunnen worden onderworpen aan een verstandige nieuwe regeling of herziening van de betalingstermijnen, deze landen in staat zouden zijn om rente en aflossing te betalen op hun bestaande schuld, en additionele leningen op conventionele voorwaarden zouden kunnen aangaan zonder het risico te lopen van te veel te lenen, of nauwkeuriger gezegd, te zware jaarlijkse verplichtingen aan te gaan.

De meeste arme landen verkeren echter niet in de positie van de bovengenoemde landen. Wij zijn er ons van bewust geworden — en ik hoop, dat dit ook voor andere kredietgevers geldt — dat voor bepaalde landen, waarvan India en Pakistan misschien de belangrijkste voorbeelden zijn, de toenemende schuldendienst, zelfs als deze verplichtingen zouden voortvloeien uit leningen op conventionele voorwaarden en niet zo zeer op te korte termijn, de netto kapitaalinvoer veel te vroeg zou inperken, en, als dit niet gecorrigeerd werd, het hun onmogelijk zou maken om èn hun verplichtingen na te komen èn tegelijkertijd hun investeringsprogramma's voort te zetten. Laat ik nogmaals zeggen, dat ik met netto kapitaalinvoer bedoel de bruto kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden minus de terugbetalingen van aflossing en rente op leningen en repatriëring van kapitaal en winsten uit risico-dragende beleggingen.

Ten dele waren wij op een dwaalspoor gebracht door de ervaring met Europa en het Europese Herstelprogramma, of wel het Marshall Plan. Wij realiseerden ons wel, dat de ontwikkelingslanden niet dat grote en allerbelangrijkste voordeel bezaten van West-Europa, namelijk een uitgebreid corps van ervaren managers en technisch personeel en een grote massa vakbekwame en gedisciplineerde arbeiders, zowel als een aanzienlijke infrastructuur en essentiële basis-industrieën, die — hoewel beschadigd door de oorlog — in verrassend goede staat weer tevoorschijn kwamen. Wij beseften echter niet ten volle hoe kritiek dit verschil was en hoeveel langere tijd de armsten onder de ontwikkelingslanden nodig zouden hebben om hun nationale produktie op te voeren en een deel daarvan om te zetten in grotere uitvoer. Wij zijn er ons langzamerhand van bewust geworden, dat de behoeften veel groter zijn dan wij oorspronkelijk dachten.

Ik bedoel natuurlijk de investeringen, die nodig zijn om de minimum infrastructuur te creëren en de menselijke hulpbronnen te ontwikkelen, die absolute vereisten zijn voor een belangrijke en voortdurende verhoging van produktie en export. Wij zagen niet helder genoeg in, dat in deze zeer arme landen dit niet volbracht kon worden in tien of twintig jaar, maar eerder een taak was voor enige generaties. Dit klemt te meer gezien de verslechtering in de situatie ten gevolge van de scherpe en onheilspellende toename van de bevolking. Hoe dit ook zij, wij namen aan dat, net als in Europa, alleen al het beschikbaar stellen van het ontbrekende aanvangskapitaal de enige belangrijke bottleneck zou doorbreken. Wij doorzagen niet duidelijk, dat zowel de grootte als de duur van de kapitaalstroom die nodig zijn voor sommige ontwikkelingslanden, veel groter waren dan bij de ontwikkelde landen van West-Europa, dat wil zeggen dat ontwikkeling een veel grotere taak was dan wederopbouw. En dat het ook een veel grotere en meer langdurige opgave was dan voor enkele van de wat beter geplaatste ontwikkelingslanden. De idee van successieve fasen van economische ontwikkeling, culminerend in de fase van zogenaamde take-off, zo briljant uiteengezet door Rostow, stond ons voor de geest. Wij neigden echter tot de optimistische veronderstelling, dat take-off in werkelijkheid even snel bereikt kon worden als in de bladzijden van Rostow's boek.

Debt Dutch

Met het voorgaande wil ik geenszins impliceren, dat wij in de armsten onder de ontwikkelingslanden geen economische vooruitgang van betekenis kunnen verwachten.

Vooruitgang is er en hij is in vele gevallen indrukwekkend. Wij twijfelen er nauwelijks aan, dat mettertijd ook deze landen de fase zullen bereiken, waarin zij een toestroming van kapitaal kunnen accepteren op conventionele voorwaarden. Wij hebben geleerd, dat ons perspectief aangaande het vereiste tijdschema voor sommige van deze landen moet worden herzien, en oorspronkelijk te optimistisch of onrealistisch was.

De toenemende kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden in de laatste 20 jaar, een stroom waartoe ook wij in de Wereldbank in stijgende mate hebben bijgedragen, heeft tot resultaat gehad, dat hun buitenlandse schuld natuurlijk gestegen is. Dit is op zichzelf geen probleem. Deze grotere buitenlandse schuld is niet meer dan een onvermijdelijk en geheel te verwachten gevolg van een toenemende kapitaalstroom. De Verenigde Staten, Canada en veel Europese landen hebben dezelfde ervaring gehad.

De moeilijkheid is, dat de aflossing en rente op deze schuld veel sneller is gegroeid dan de betalingsmogelijkheden van sommige ontwikkelingslanden. Of, meer in het bijzonder, de schuldendienst is sneller gegroeid dan hun totale ontvangsten aan buitenlandse valuta. Dit is het punt dat niet was voorzien. De situatie is in feite zo, dat als de bruto hulp ruwweg op hetzelfde niveau zou blijven, zoals in de laatste vier of vijf jaren, het bedrag aan netto hulp sterk zou dalen. De betalingen op de schuldendienst stijgen, en zonder verhoging van de bruto hulp zal het volume van de netto hulp in de komende jaren waarschijnlijk sterk afnemen. Bovendien maken in sommige ontwikkelingslanden de jaarlijkse betalingen op de schuldendienst een steeds groter deel uit van de ontvangsten van buitenlandse valuta.

Laten wij allereerst toegeven, dat de ontwikkelingslanden niet in alle gevallen of te allen tijde het meest effectieve gebruik hebben gemaakt van de middelen welke hun ter beschikking kwamen. Er zijn gevallen geweest — wij zijn er allen mee bekend — van slecht gekozen investeringen, van monumenten die de nationale trots dienden, of de ego's van de politieke heersers van de pas zelfstandig geworden landen vleiden, monumenten die misschien psychisch, doch zeker geen reëel inkomen verschaffen. Er zijn vele voorbeelden, waar mogelijkheden tot fundamentele verbeteringen in de landbouwsector zijn verwaarloosd ten behoeve van minder belangrijke en minder rendabele investeringen in de industrie. In sommige gevallen vertegenwoordigt dit een misplaatste, maar begrijpelijke poging tot snelle modernisering van de zijde van de pas zelfstandige, arme, doch trotse landen. Men heeft bovendien niet altijd ten volle geprofiteerd van alle voordelen, welke zouden kunnen zijn behaald als particuliere ondernemingen — zowel binnenlandse als buitenlandse — grotere vrijheid zou zijn gegeven om te werken. In vele gevallen is dit een weerspiegeling geweest van het historische toeval dat onafhankelijkheidsbewegingen zijn samengegaan met vagelijk socialistische ideologieën. Wij constateren met genoegen, hetzij terloops gezegd, dat speciaal wanneer een jongere generatie de oudere leiders van de onafhankelijkheidsbewegingen opvolgt, een meer praktische en minder doctrinaire mentaliteit groeiende is.

Het lijdt geen twijfel, dat als er geen beoordelingsfouten waren geweest, geen beleidsfouten, en geen mislukkingen bij de uitvoering, de economische vooruitgang in de ontwikkelingslanden, met inbegrip van de armsten onder hen, grotere vorderingen zou hebben vertoond. Naar ons oordeel zou de vooruitgang echter niet zó veel groter zijn geweest, dat het fundamentele probleem, waarmede wij in de armste ontwikkelingslanden te kampen hebbben, essentieel anders zou zijn geweest. De armste landen, en wij met hen, zouden toch nog staan tegenover in wezen dezelfde serie feiten en hetzelfde probleem, namelijk dat op het ogenblik en in de eerstvolgende jaren hun produktie en hun ontvangsten aan buitenlandse valuta niet even snel kunnen groeien als hun jaarlijkse schuldendienst, zo lang als een groot deel van hun kapitaalbehoeften moet worden gefinancierd op conventionele voorwaarden en zo lang als verdere kapitaalstromen naar deze landen plaats vinden tegen conventionele voorwaarden.

Tegelijkertijd groeit de capaciteit in de ontwikkelingswereld om kapitaal doelmatig te gebruiken. Een toenemend aantal van hun bevolking ontvangt het technisch en ander hoger onderwijs, dat nodig

Debt Dutch

is voor het functioneren van een moderne economie. Een stijgend aantal krijgt de absoluut essentiële training, die gepaard gaat met het in een verantwoordelijke positie deelnemen aan de planning, beoordeling, constructie en exploitatie van moderne produktiefaciliteiten. Een steeds krachtiger wordende en gezonde groep ondernemers is zich aan het ontwikkelen in vele landen. Juist deze tegenstelling tussen de toenemende capaciteit om kapitaal doelmatig te investeren en produktiefaciliteiten te beheren, en aan de andere kant de stagnatie of zelfs inkrimping van de beschikbare middelen, is op zichzelf waarschijnlijk een voorname bron van frustratie en instabiliteit.

Wat zijn de feiten? In het midden van de vijftiger jaren legde de dienst (rente en aflossing) op buitenlandse schuld beslag op minder dan 4% van de exportontvangsten van de ontwikkelingslanden. In 1964 was dit cijfer gestegen tot 12% en voor een aantal belangrijke landen was het bijna tweemaal zo hoog. Het is moeilijk te zeggen wat het kritieke peil is in deze verhouding, maar het feit dat het zo snel is gestegen en dat het dreigt nog verder te stijgen, is bepaaldelijk een alarmsein. Het is een feit dat de Bank, en ongetwijfeld andere kredietgevers, tot nadenken stemt wanneer zij verdere leningen in overweging nemen.

Een van de moeilijkheden met deze steeds toenemende verhoudingen tussen schuldendienst en exportopbrengsten is, dat deze een vaste verplichting uitmaken. Het feit dat zij vaststaan, betekent dat de bedragen die overblijven van de exportopbrengsten om de import van goederen en diensten te financieren, een sluitpost vormen, zij het dan een grote sluitpost, die ten volle de gevolgen draagt van het uitblijven van snel genoeg groeiende exportontvangsten. Het is waar dat nationale deviezenreserves en trekkingsrechten op het Internationale Monetaire Fonds de schommelingen van jaar tot jaar in exportontvangsten enigszins kunnen opvangen. Vele ontwikkelingslanden hebben echter minimale reserves en hebben nog slechts beperkte trekkingsrechten op het Internationale Monetaire Fonds. Vele van deze landen, ook die welke hun zaken het beste hebben beheerd, hebben bovendien een goedereninvoer die slechts beperkt kan worden met ernstige schade, hetzij voor hun lopende produktie, hetzij voor hun investeringsprogramma's. In een dergelijke situatie, en waar de verhouding tussen schuldendienst en uitvoerontvangsten reeds hoog is en nog snel stijgt, is het zeer moeilijk voor de verantwoordelijke internationale kredietgever om nieuwe leningen op conventionele voorwaarden in overweging te nemen. Bij zo'n situatie zouden verdere leningen op conventionele voorwaarden misschien terugbetaald kunnen worden, maar alleen door de economische groei in het lenende land tot stilstand te brengen. Het alternatief zou zijn: voortduren van de economische groei of althans geen achteruitgang, maar wanbetaling ten aanzien van de buitenlandse schulden. Wij wensen uiteraard geen van beide gevolgen. Wij wensen deze gevolgen speciaal niet in de vele landen waar wij erop vertrouwen, dat op de lange duur de groei in uitvoerontvangsten de groei van de schuldendienst en importbehoeften zal weten te overtreffen, als wij verhinderen dat de schuldendienst al te snel stijgt.

Anders beschouwd, het probleem is dat het bedrag aan buitenlandse kapitaalinvoer, dat in sommige ontwikkelingslanden nodig is, als zij een redelijk economisch groeitempo moeten handhaven, zeer groot is. Als dit kapitaal op strikt conventionele voorwaarden verstrekt wordt, dan zullen de jaarlijkse schuldverplichtingen groeien in een tempo dat aanzienlijk groter is dan dat waarin deze landen, althans in de naaste toekomst, hun produktie en hun exportopbrengsten kunnen opvoeren. Zelfs in die gevallen waar de groei gelijke pas houdt met de groei van de schuldendienst, zullen er gedurende enige tijd moeilijke problemen zijn met het omzetten van veel van deze produktie in exporteerbare goederen en diensten. De beleidskwesties die hierbij betrokken zijn, omvatten zowel het gehele terrein van de economische politiek van de zijde der ontwikkelingslanden als het gehele terrein der handelspolitiek van de zijde der industrielanden. Dit zijn veelomvattende onderwerpen, die wij vandaag niet kunnen aanroeren. Wij zijn allen bekend met de moeilijkheden en complicaties die zij met zich meebrengen. Als wij enkele van deze moeilijkheden te boven zouden komen, zou dit natuurlijk een grote bijdrage leveren tot de oplossing van het vraagstuk, waarmede ik mij hier bezig houd. Het is echter onwaarschijnlijk dat de verbeteringen in economische politiek, welke tot uitvoering gebracht kunnen worden door de ontwikkelings-

Debt Dutch

landen en de uitvoerbare stappen op het gebied van handelspolitiek, welke genomen kunnen worden door de ontwikkelde landen, geheel en al het probleem zullen kunnen oplossen voor alle ontwikkelingslanden. Voor vele zullen wij blijven staan voor het feit, dat zij nog steeds grotere kapitaalinvoer nodig zullen hebben dan zij mogelijkerwijs kunnen afbetalen op conventionele voorwaarden.

Laten wij eens nader bezien wat er is gebeurd. In het midden der vijftiger jaren bedroeg de bruto kapitaalstroom — van overheid en van particulieren — naar de ontwikkelingslanden ruwweg 7,5 miljard dollar per jaar en de netto stroom, na aftrek van de jaarlijkse betalingen op de schuldendienst, bedroeg meer dan 6 miljard dollar. Maar wat was er in 1964 inmiddels gebeurd? De bruto kapitaalstroom was tot 12 miljard dollar opgelopen, grotendeels al op het eind der jaren vijftig, maar de netto stroom was reeds enigszins teruggelopen tot ongeveer 5 miljard dollar, als gevolg van de toename van de halfjaarlijkse schuldendienst plus opbrengsten van rechtstreekse particuliere investeringen. Deze teruggang is meer opvallend als men rekening houdt met de bevolkingsaanwas en de cijfers uitgedrukt worden op een per capita basis.

Welke alternatieven liggen er voor ons open? Een eerste alternatief is natuurlijk het afsnijden van de kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden om reden dat hun vermogen om aan hun schuldenverplichtingen te voldoen is — of zeer binnenkort zal zijn — uitgeput. In aanmerking nemend de groeiende kloof tussen de inkomenniveaus in de ontwikkelde en de zich ontwikkelende delen der wereld, de groeiende behoefte aan kapitaal in de ontwikkelingslanden en de groeiende capaciteit om kapitaal doelmatig te gebruiken, is dit noch moreel noch politiek een praktisch mogelijke keuze.

Weinigen onder ons zouden deze gedragslijn kiezen.

Een ander alternatief is om de huidige bruto kapitaalstroom op ongeveer het huidige peil voort te zetten en er dan, in feite, eenvoudig het beste van te hopen. Het is echter onwaarschijnlijk dat „het beste" zich zou voordoen, daar deze koers betekent dat de netto kapitaalstroom zou verminderen omdat, zoals de feiten aantonen, de schuldendienst zal blijven toenemen en de netto kapitaalstroom zal verkleinen.

De derde keuze is de bruto kapitaalstroom zodanig te vergroten, dat er geen gevaar is dat de netto stroom in de toekomst zal verkleinen. Maar is het genoeg alleen dit maar te doen? Moeten wij niet tevens de voorwaarden van onze toekomstige leningen herzien? Moeten wij deze niet aanpassen, meer realistisch, aan het tijdschema dat wij kunnen verwachten voor de groei van produktie en export in de ontwikkelingslanden? Moeten wij niet, om kort te gaan, niet alleen meer kapitaal verschaffen, maar meer kapitaal op voorwaarden die de termijn van aflossing verlengen en de rentekosten verlagen?

Op dit punt wil ik een ogenblik afdwalen, niet irrelevant, naar een korte uiteenzetting van de wijze waarop de Wereldbank-Groep financiële ontwikkelingshulp verstrekt op gemakkelijke voorwaarden voor hen die het speciaal nodig hebben. In 1960 werd door de lidstaten van de Wereldbank een geaffilieerde instelling opgericht, de International Development Association, voor zogenaamde „zachte leningen". Met gelden voor het merendeel afkomstig van de rijkere leden, verstrekt IDA 50-jarige rentevrije kredieten, voor de financiering van projecten met een hoge economische prioriteit aan landen, waar de mogelijkheden om de schuldendienst te dekken tè zeer uitgeput of tè beperkt zijn, dat de Bank het nog verstandig oordeelt om voor dezelfde projecten te lenen op conventionele voorwaarden. Sommige landen kunnen het zich natuurlijk veroorloven om een deel van hun buitenlandse leningen van de Bank te betrekken, dus op conventionele voorwaarden, maar niet alles. In zulke gevallen kan de totale hulpverlening van de Bank bestaan uit een combinatie van Bankleningen en IDA-kredieten. In vergelijking met de totale jaarlijkse investeringen in de ontwikkelingslanden, van welke herkomst dan ook, zijn de financiële verplichtingen aangegaan door de Wereldbank-Groep gering. Maar wij geloven, dat deze combinatie van conventionele en gemakkelijke leningen, speciaal aangepast aan de toestanden in de verschillende landen, het soort model voor leningsactiviteiten is dat op grotere schaal zou moeten worden nagevolgd. Tot op zekere hoogte schijnt dit model vastere vorm aan te nemen. Over het geheel genomen zijn de voorwaarden van de bilaterale officiële hulp verbeterd, dank zij een verlenging van de aflossingstermijn en een geringe verlaging van de rentevoeten.

Debt Dutch

De gemiddelde vervaltijd van de bilaterale leningen, die in 1964 zijn aangegaan, was 27,6 jaar, vergeleken met 24,6 jaar in 1963 en 23,9 jaar in 1962. De gemiddelde rentevoet voor officiële bilaterale verplichtingen was 3,6% in 1962, maar zakte in het daarop volgende jaar tot 3,4% en in 1964 tot 3,1%. Dus in deze twee opzichten gaan wij langzaamaan de goede kant op. Maar in een derde opzicht is de verandering minder wenselijk. Het aandeel van schenkingen in bilaterale hulpverplichtingen is geleidelijk gedaald in de laatste jaren: het percentage van schenkingen en soortgelijke bijdragen in de officiële bilaterale hulpverlening zakte van 60 in 1962 tot 54 in 1964.

De verschillende stappen die volgens deze gedachtengang zouden moeten worden genomen om de schuldenlast te verlichten en de netto kapitaalstroom te handhaven op een realistisch niveau, sluiten elkaar niet uit; zij vullen elkaar aan en zouden het meest effectief zijn voor het ontwikkelingsproces als zij tezamen werden toegepast.

En toch zou elke afzonderlijke maatregel reeds zijn nut hebben. Ons beroep op de kredietgevers om deze maatregelen te nemen, wordt gedaan in het volle besef van een eenvoudige, doch essentiële karakteristiek van het ontwikkelingsproces. De meeste investeringen die in de ontwikkelingslanden moeten worden verricht, zullen slechts over een lange periode gerekend hun grote produktie- en exportbaten opleveren.

Investeringen in infrastructuur, zoals wegen, spoorwegen, havens, elektriciteit en andere essentiele voorzieningen, maken een land niet van de ene dag op de andere rijk. In vele gevallen zullen de investeringen, die rechtstreeks produktief zijn, een land niet onmiddellijk een vooraanstaande positie geven in de internationale markt. En de bijzonder belangrijke ontwikkeling van het menselijke potentieel zal wegens de omvang van onderwijs en technische scholing, eerder een winst voor morgen dan voor vandaag opleveren.

Wij hebben allemaal gedacht toen wij met dit werk begonnen, dat wij binnen zo'n vijf of tien jaar resultaten van de investeringen konden verwachten. Wij weten thans dat dit niet in alle gevallen juist is. Wij hebben meer ervaring dan vroeger en wij realiseren ons, dat wij moeten denken in termen van een generatie of generaties, voordat sommige van de armere landen geleidelijk aan minder afhankelijk worden van ontwikkelingshulp. Dit is de reden waarom wij ervoor zouden willen zorgen dat de ontwikkelingslanden niet, in wat voor vele van hen een zeer vroeg stadium in hun economische ontwikkeling is, worden belast met zware jaarlijkse verplichtingen op hun schuldendienst.

Tot dusver heb ik mij beperkt tot het in grove trekken schetsen van de algemene lijnen van het probleem van de schuldenlast waarmee een aantal ontwikkelingslanden wordt geconfronteerd, en van enkele aanvaardbare gedragslijnen om deze groeiende last te verlichten. De tijd is nu gekomen om meer feiten onder de ogen te zien, of om precies te zijn, de cijfers te noemen die enige dimensie geven aan de algemene lijnen.

Hoewel de meeste ontwikkelingslanden internationale debiteuren zijn, is de internationale schuld toch voornamelijk geconcentreerd in een twaalftal van die landen.

Voor alle ontwikkelingslanden tezamen wordt geschat, dat de uitstaande buitenlandse overheidsschuld, inclusief de door de overheid gegarandeerde buitenlandse schuld met een vervaltermijn van één jaar en langer op het eind van 1955 ongeveer 9 miljard dollar bedroeg; eind 1963 was deze gestegen tot 28 miljard dollar en in 1964 lag zij in de buurt van de 33 miljard dollar, een bijna viervoudige stijging in negen jaar tijds. Ik moet er dan nog de nadruk op leggen, dat dit slechts een deel is van de totale schuld. Het omvat noch de privé schulden, die niet gegarandeerd zijn door de overheid in de ontwikkelingslanden, noch de achterstallige handelskredieten of de aan rechtstreekse buitenlandse investeringen verbonden overmakingen van dividenden en winsten. Het is alleen maar de openbare en de door de overheid gegarandeerde schuld. Deze toename van de schuld ging gepaard met een stijging van de betalingen aan rente en aflossingen. In 1956 was deze last ongeveer 0,9 miljard dollar, maar in 1964 was hij gestegen tot naar schatting 3,5 miljard dollar. Met andere woorden: de schuldendienst was in negen jaar tijds 3,5 maal zo groot geworden.

De Wereldbank heeft een groep van 37 landen, die met elkaar bijna driekwart van de bevolking der ontwikkelingslanden (buiten het Chinees-Rus-

Debt Dutch

sische territorium) vertegenwoordigen, gebruikt als basis voor een studie betreffende de groei van de internationale schuld en de daaraan verbonden verplichtingen. Van 1962 tot 1964 bedroeg de jaarlijkse toename van de schuld van deze landen ongeveer 17%, vergeleken met 15% tussen 1955 en 1962. Deze groeipercentages verschillen van land tot land. In de Zuideuropese, Oostaziatische en Afrikaanse landen, deel uitmakend van de groep van 37, beliep de jaarlijkse groei van de schuld tussen 1962 en 1964 14 à 15%. In Latijns-Amerika was het met 9% beneden het gemiddelde, maar in Zuid-Azië en het Midden-Oosten was het 30%. In dezelfde periode van twee jaar, van 1962 tot 1964, liepen de betalingen aan rente en aflossingen op van 2 tot 2,5 miljard dollar per jaar, vergeleken met 0,7 miljard dollar in 1956.

Het is interessant, maar tevens alarmerend, vast te stellen, dat ongeveer driekwart van deze enorme jaarlijkse betalingen toegeschreven moeten worden aan terugbetalingen van de hoofdsom. Dit is typerend voor de na-oorlogse structuur van de schuldenlast.

Dit komt voort uit het feit, dat een groot gedeelte van de schuld thans een vervaldatum heeft op middellange en korte termijn. Als men terugziet naar de openbare schuldpositie van onze 37 landen in 1962, dan vindt men, dat de Latijns-Amerikaanse groep 36% van hun buitenlandse openbare schuld binnen drie jaar tijds en 55% binnen de vijf jaar moest afbetalen. De situatie was niet veel beter voor de andere groepen van landen, en voor de Zuideuropese groep — Spanje, Turkije en Joegoslavië — was het zelfs nog slechter.

De overwegende plaats van schuld op middellange en korte termijn vormt een scherpe tegenstelling met de traditionele structuur van de buitenlandse staatsschuld, zoals die voor de oorlog bestond, toen buitenlandse staatsleningen in de regel geplaatst werden op de internationale obligatiemarkten in de vorm van langlopende waardepapieren.

Zoals ik al eerder zei, de ontwikkelingslanden lopen het gevaar dat zij — als gevolg van de toenemende verplichtingen tot aflossing en rentebetaling — blijven zitten met een elk jaar kleiner wordende netto kapitaalimport, tenzij de bruto kapitaalinvoer tegelijkertijd ook toeneemt. Op het ogenblik is de jaarlijkse bruto kapitaalinvoer in de ontwikkelingslanden, van particuliere zowel als van overheidszijde en inclusief dat afkomstig van de communistische landen, ongeveer 12 miljard dollar. Na aftrek van amortisaties en andere terugbetalingen van kapitaal, blijft er 9,5 miljard dollar voor hen over, bestaande uit 3,6 miljard dollar aan schenkingen en soortgelijke bijdragen, 2,5 miljard dollar aan particuliere investeringen, 2,2 miljard dollar aan overheidsleningen tegen betrekkelijk „harde" voorwaarden — dat wil zeggen met een looptijd tot ongeveer 20 jaar en tegen de normale marktrente — en de resterende 1 miljard dollar in „zachte" overheidsleningen tegen gemakkelijke voorwaarden. Als men van deze 9,5 miljard dollar dan aftrekt de 3,5 miljard dollar, betaald aan rente, dividenden en winsten, blijft er voor hen over een netto transfer van niet meer dan 6 miljard dollar — dus de helft van de bruto stroom. Ofschoon tegen het eind van de jaren vijftig de financiële steun aan de ontwikkelingslanden aanzienlijk gestegen is, is er sedertdien van enige toeneming van jaar op jaar nauwelijks sprake geweest. Als deze trend zich voortzet, gaan de ontwikkelingslanden, bedolven als zij zijn onder de toenemende verplichtingen aan aflossingen en rentebetalingen, moeilijke tijden tegemoet.

Ik kan dit scherper illustreren met het voorbeeld van een enkel belangrijk land, India. Gedurende India's derde Vijfjarenplan, dat op 31 maart 1966 afliep, beliepen de ontwikkelingshulp-bijdragen van het India Consortium, plus het „Oostblok" en andere landen in totaal ongeveer 4,3 miljard dollar (exclusief de Amerikaanse verschepingen van graan en andere landbouwprodukten uit hoofde van de „United States Public Law 480"). Gedurende dezelfde periode bedroegen de aflossings- en rentebetalingen aan de hulpverschaffende landen 1,2 miljard dollar, zodat er een netto hulpverlening van 3,1 miljard dollar overbleef. Als in de komende periode van vijf jaar hetzelfde bruto bedrag, namelijk 4,3 miljard dollar, aan hulp zou worden uitgegeven, en als deze hulp zou worden verleend tegen de op dit ogenblik geldende gemiddelde voorwaarden, dan zou de schuldendienst ongeveer 2,6 miljard dollar uitmaken en zodoende de voor de financiering van importen netto beschikbare hulp tot 1,7 miljard dollar of met 45% re-

Debt Dutch

duceren. Anders gezegd, de bruto hulpverlening zou met eenderde verhoogd moeten worden, van 4,3 miljard dollar tot 5,7 miljard dollar, om de netto hulpverlening op hetzelfde niveau van 3,1 miljard dollar te houden.

Als de bruto kapitaalstroom op het huidige niveau blijft, dan worden de aan internationale leningen verbonden voorwaarden van beslissende betekenis. Onder de huidige voorwaarden, zoals die gemiddeld gelden voor alle bilaterale leningen, zou de netto kapitaalinvoer binnen 15 à 20 jaar tot nul worden gereduceerd.

Men kan dit ook van een ander gezichtspunt bekijken. Als we een ogenblik veronderstellen dat de leningsvoorwaarden bij benadering blijven zoals ze nu zijn, maar dat de bruto kapitaalstroom toeneemt, hoeveel zou deze bruto stroom dan moeten toenemen, teneinde het bestaande netto niveau van hulp per jaar te handhaven? Volgens een raming van het Amerikaanse „Agency for International Development" zou, gegeven de huidige gemiddelde bilaterale voorwaarden, de bruto kapitaalstroom, binnen tien jaar tijds, 2,5 maal zo groot moeten zijn als de bestaande netto kapitaalinvoer.

De conclusies die uit dergelijke ramingen kunnen worden getrokken, houden een duidelijke waarschuwing in. Wij moeten uitgaan van de, naar mijn mening zeer realistische, veronderstelling dat in de naaste toekomst de reële behoeften van de ontwikkelingslanden aan netto buitenlandse hulp eerder toe- dan af zullen nemen.

Als de kapitaal-exporterende landen deze behoeften wensen te dekken, zonder evenwel tegelijkertijd hun gemiddelde leningsvoorwaarden te verzachten, dan kunnen zij alleen maar hopen hun doelstelling te verwezenlijken door elk jaar bruto bedragen te verschaffen op een steeds groter wordende schaal. En als de lening-verstrekkende landen trachten de toenemende netto kapitaalbehoeften van de ontvangende landen te dekken zonder verbetering in de voorwaarden en zonder toename van de bruto stroom, dan zal de hele ontwikkelingsfinanciering een averechts gevolg hebben.

De debiteurlanden zouden in dat geval elk jaar meer moeten terugbetalen dan zij in feite ontvangen.

Gelukkig gelooft niemand werkelijk dat de industrielanden het tot een dergelijke onmogelijke situatie zullen laten komen. Er is een groeiend besef onder de kapitaalexporterende landen van de noodzaak, de ontwikkelingsfinanciering, dat wil zeggen buitenlandse leningen, op de goede financiele weg te brengen. Het zou van gebrek aan eigenbelang, om niet te spreken van ongevoeligheid, getuigen om de hoop van de ontwikkelingslanden de bodem in te slaan op het moment, dat een toenemend aantal landen tekenen van reële vooruitgang vertoont. Laten we het maar ronduit zeggen: Het probleem van de buitenlandse schuld, in zijn meer acute vorm, zou voor een aantal landen wel eens fataal kunnen zijn. Maar er is werkelijk geen enkele reden om het zover te laten komen. Als de leningsvoorwaarden maar gunstig genoeg zijn, kan de omvang van de buitenlandse schuld die een land aangaat heel goed, voor een afzienbare tijd, sneller toenemen dan de uitvoerontvangsten, zonder dat de economie van dat land daaraan te gronde gaat.

We moeten natuurlijk niet de ernstige fout maken te denken, dat de oplossing van het probleem van de schuldenlast slechts een kwestie is van de leningsvoorwaarden rechtzetten. Tenslotte kunnen leningen tegen gemakkelijke voorwaarden even goed verkwist worden als conventionele leningen. Het doorvoeren van een goede ontwikkelingspolitiek en de juiste prioriteiten was altijd al belangrijk. Maar nu is het van beslissende betekenis. Het kan niet van de kredietgevers worden verwacht, dat zij zich verbinden gedurende onbepaalde tijd in toenemende mate leningen tegen gemakkelijker voorwaarden te verstrekken, als de investeringen niet aanzienlijk het vermogen vergroten van de debiteurlanden om meer op eigen benen te staan. Een redelijk groeitempo, houdbaar zonder speciale verdere hulp, is het doel voor de debiteurlanden.

Als alle buitenlandse hulp zou worden bestemd om de consumptie te vergroten, zou men onmiddellijk de kloof tussen de rijke en arme landen wat kunnen vernauwen. Maar dit zou er slechts toe leiden, dat de ontwikkelingslanden permanent van ons afhankelijk worden. Wij blijven bij een meer dynamische opvatting over het ontwikkelingsproces en geloven dat de ontwikkelingshulp zijn functie op de juiste wijze vervult wanneer zij de rol speelt van katalysator bij de investeringen. De omvang van de hulp is niet de enige factor. Doelma-

Debt Dutch

tige besteding is van even groot belang, waarbij de technische hulpverlening een steeds belangrijker rol kan spelen.

Terwijl de ontwikkelingslanden geenszins het monopolie hebben van wanbeheer over hun hulpbronnen, van geld verkwisten aan prestige-projecten en van buitensporige militaire uitgaven, wordt hun positie gekenmerkt door het feit, dat hun beschikbare hulpbronnen veel te gering zijn om zich een dergelijke luxe te kunnen permitteren.

Wat er bij hen nog aan kennis en vakkundigheid ontbreekt voor een doelmatig beheer van hun middelen, dat zouden de kredietgevers verstandig doen hun bij te brengen.

Bovenal echter zou het nergens toe dienen om te praten van het afsluiten of reduceren van een kapitaalstroom, die nu al onvoldoende is. Ofschoon we er vertrouwen in hebben, dat de ontwikkelingslanden uiteindelijk de kloof tussen besparingen en investeringen zullen kunnen overbruggen, het tijdstip waarop lijkt voor het merendeel nog in het verre verschiet te liggen. Ondertussen moeten buitenlandse leningen de kloof blijven overbruggen met een schuldenlast, die voor de nabije toekomst zo licht mogelijk is.

Als ik de indruk bij U heb gewekt, dat de toekomstige ontwikkeling van het arme tweederde gedeelte van de wereld in gevaar wordt gebracht door de bestaande verhouding tussen debiteuren en crediteuren, verontschuldig ik mij daarvoor niet. De situatie is ontstaan niet door grove en opzettelijke fouten van één van beide kanten, ofschoon noch de debiteurlanden, noch de kredietgevers een blanco strafregister hebben, maar vooral omdat we vroeger niet wisten wat we nu wel weten. De hoeveelheid kapitaal die de ontwikkelingslanden nodig zouden hebben — en hoe spoedig zij het nodig zouden hebben —, de tijd die zou verstrijken voordat de investeringen werkelijk vrucht dragen, de moeilijkheden met het handhaven of het bereiken van een behoorlijk exportniveau, de toenemende lasten, die inherent zijn aan de huidige structuur van de buitenlandse schuld — met al deze problemen zijn we nu meer vertrouwd. Twintig jaar ouder geworden en beter gewapend met de kennis en ervaring van deze 20 jaar, zouden we het niet als onze capaciteiten te boven gaand moeten beschouwen, om in de praktijk te brengen wat we hebben geleerd.

Sent 6/28/66 from Paris DHN
Mr. Alderewel's ~~speech~~ 3 Dutch Speeches

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

Printed May 18, 1966

AVENUE D'IÉNA. PARIS 16e TÉLÉPHONE : 553.25-10 TELEX 27.029 PARIS

WAT ONTWIKKELINGSHULP VAN ONS VRAAGT

Mijnheer de voorzitter, dames en heren:

Ik ben bijzonder dankbaar voor de gelegenheid, die mij is geboden om voor de Nederlandse Afdeling van de Society for International Development en haar geëerde gasten te mogen spreken.

Nederland behoort tot de oprichters en is al 20 jaar een trouwe en krachtige steun van de Wereldbank. Bovendien behoort ons land tot de naties, die een constructieve belangstelling tonen voor het verkorten van de lange weg, die de onderontwikkelde landen moeten afleggen om tot een enigszins behoorlijke levensstandaard te komen.

Het is mij een genoegen U mede te delen, dat wij bij de Bank de Nederlandse deelname in de internationale ontwikkelingsinspanning op hoge prijs stellen. Het doel van mijn uiteenzetting is U het een en ander te vertellen over het grote belang van deze ontwikkelingsinspanning voor ons allen en daarbij enkele van de stappen te bespreken, die worden ondernomen of kunnen worden ondernomen om de vooruitzichten op succes te verbeteren.

0-0-0-0

Ik vertel U niets nieuws als ik zeg, dat wij in een verdeelde wereld leven, maar ik vraag me wel eens af of we ons realiseren hoe diepaand deze verdeeldheid is. Ongeveer een miljard van de wereldbevolking, hier in Nederland en de andere Europese landen, in Noord-Amerika en in de gebieden rondom het westelijk deel van de Stille Oceaan, leeft in een betrekkelijke welvaart. Wij maken nauwelijks een derde van de wereldbevolking uit, maar wij produceren - en consumeren - ongeveer vijf zesde van 's werelds rijkdommen.

De verhouding van het inkomen per hoofd van de bevolking tussen ons en de

minder ontwikkelde landen is ongeveer 10 tot 1. Het verschil tussen de economische meest en minst ontwikkelde landen is zelfs nog veel groter - tussen Nederland en Nepal, bijvoorbeeld, is de verhouding omstreeks 20 tot 1. En deze ongelijkheid in inkomen tussen de welvarende en arme landen is slechts één facet van de vele verschillen - in voedingstoestand, gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid, levensvreugde en vermoedelijke levensduur.

o-o-o-o

De bevolking van de arme landen, arm als zij is, neemt sneller toe dan die in de geïndustrialiseerde wereld, zelfs meer dan tweemaal zo vlug. In het lopende jaar 1966 zal de aardbevolking met 65 miljoen zielen toenemen en hiervan zullen 50 miljoen burgers zijn van de economisch onderontwikkelde gebieden.

Als deze bevolkingsaanwas zo doorgaat - en de tegenwerkende krachten zijn nog steeds gering - zal in het jaar 2000, dus gedurende het leven van Uw kinderen en wellicht nog van velen onder U, de wereldbevolking bijna tweemaal zo groot zijn als vandaag. Er zullen zes miljard zielen op aarde wonen, waarvan meer dan driekwart in de landen, die heden ten dage nog economisch onderontwikkeld zijn.

Wat van ons ontwikkelingswerk dringend gevraagd wordt is om deze mensen te helpen een draaglijke levensstandaard te bereiken in een economie, die produktief is en zichzelf kan handhaven.

Wat nodig is in de komende 35 jaar is een enorme toename van de produktiviteit van de landen, die nu nog arm zijn - bijvoorbeeld een verdrievoudiging van de voedselproduktie en vergelijkbare vergroting van de produktie van andere goederen en diensten.

Als we steek ten achter blijven bij dit doel en als we in de volgende generatie nog te maken hebben met een wereld, die diepgaand verdeeld is in een betrekkelijk klein aantal welvarende en een groot aantal arme volken, dan zal deze discrepantie ons geweten verder bezwaren en - ik behoef er nauwelijks op te wijzen - deze

ongelijkheid zal zonder enige twijfel gevaarlijk zijn voor de wereldvrede.

o-o-o-o

Enkele van de cijfers, die ik zojuist heb genoemd, zijn groot, maar zij behoeven ons niet te ontmoedigen. In de eerste plaats is de bereikte vooruitgang al aanzienlijk. Het zal U verwonderen te horen, dat in de ongeveer 20 achter ons liggende jaren het totale inkomen van de onderontwikkelde gebieden in de wereld bijna verdubbeld is. En toch is het zo. Hoewel een groot deel van deze toename weer opgeslokt is door de toenemende bevolking, dit is en blijft een prestatie van de eerste orde. Dat dit mogelijk is geweest en dat de economische ontwikkeling - niettegenstaande veel tegenslagen en struikelen - nu over de gehele aardbol op gang is, zijn feiten die hun weerga niet kennen in de geschiedenis van de mensheid.

In de tweede plaats wordt het meeste van wat voor deze ontwikkeling nodig is, opgebracht door de minder ontwikkelde landen zélf en dit zal in de toekomst eveneens het geval zijn. Zij zullen zich het hardst inspannen en zij zullen het grootste deel van de prijs betalen. De Industrielanden verschaffen slechts een aanvulling.

Op het ogenblik bedraagt de bruto stroom van financiële middelen op lange termijn van de landen met een hoog inkomen naar de landen met een laag inkomen ongeveer 12 miljard dollar per jaar. Dit bedrag omvat financiering uit overheids- en particuliere bronnen te zamen. Als men de terugbetalingen op de hoofdsommen hiervan aftrekt, blijft er iets meer dan 9 miljard dollar over. Vergelijkt men dit bedrag met de rijkdom van die naties, waar deze toevoer vandaan komt, dan is het geen groot bedrag. Het is minder dan één procent van het bruto nationale produkt van de industrielanden.

Indien de industrielanden zich redelijk van hun taak op het gebied van de ontwikkeling willen kwijten, dienen zij de invloed van hun eigen hulpverlening te vergroten. Gemakshalve, zij het enigszins willekeurig, zou men dit vraagstuk in drie delen kunnen splitsen. Allereerst gaat het er om, de techniek der hulpverlening voortdurend te verbeteren; voorts is het zaak de manier waarop de

internationale overdracht van middelen wordt georganiseerd en geadministreerd te vervolmaken, en tenslotte is het een kwestie van de omvang van de hulpverlening. Elk van deze drie delen vormt een onderwerp op zichzelf en ik wil daarom slechts een of twee hoofdlijnen van elk bespreken.

o-o-o-o

Omtrent de techniek van de hulpverlening hebben wij allen - de ontwikkelingslanden, de hulp-verstrekkende naties, de ondernemers en investeerders die zich buitenslands begeven, de Wereldbank en andere internationale instellingen - de gelegenheid gehad in de laatste twintig jaar veel te leren.

Wat ons keer op keer is ingeprent, is dat wij, indien wij doelmatige hulp willen verlenen, verder moeten grijpen dan het financieren van een machinepark en uitrusting; wij moeten in alle geledingen van het ontwikkelingsproces de noodzakelijkheid onder ogen zien van het aanvullen en verbeteren van wat men kan noemen de menselijke infrastructuur. Wij moeten de menselijke talenten, die nodig zijn om ontwikkelingsprojecten voor te bereiden, uit te voeren en te leiden, creëren en ontwikkelen.

Deze problematiek kwam het eerst onder onze ogen bij onze eerste missie naar een van de minder ontwikkelde landen, namelijk naar Chili, waar wij in 1947 een voorstel gingen onderzoeken tot financiering van een krachtcentrale. Het voorstel was ons overhandigd in een boekwerk, gebonden in prachtig zwart marokijn leer, en ik herinner me dat één van de hogere toenmalige functionarissen van de Bank zijn vertrouwen uitsprak, dat wij de lening voor het project binnen een week zouden kunnen verstrekken. Maar toen wij het boekwerk opensloegen, zagen wij dat hier in feite meer van een denkbeeld sprake was en niet van een zorgvuldig voorbereid project, waarin de behoefte aan financiering, uitrusting en werkkrachten nauwkeurig was vastgesteld.

Wij hebben Chili verscheidene malen moeten bezoeken om inlichtingen over het project en zijn economische omlijsting te vergaren -- ik herinner me dit zo goed, omdat het een van de eerste missies was die ik voor de Bank ondernam. De lening - het was onze eerste ontwikkelingslening - werd na meer dan een jaar verstrekt.

In die tijd hadden functionarissen van de Bank voorstellen gedaan voor een financieel plan, zij hadden bijgedragen tot de economische analyse van het project, geadviseerd omtrent technische veranderingen en geholpen bij het bestuderen van maatregelen teneinde de organisatie van de uitvoerende onderneming te verbeteren. Toen wij tenslotte de lening verstrekten, was het project veranderd en verbeterd, de organisatie van de ontvangende instelling was versterkt en de grondslag was gelegd voor een zich uitbreidend energieprogramma in Chili, dat tot op heden continue vooruitgang vertoont.

o-o-o-o

Vergeleken bij de methoden, die wij heden ten dage toepassen, was onze techniek om een economische analyse op te stellen en een project op zijn deugdelijkheid te waarderen in 1947 vrij primitief. Hoewel de beoordeling van projecten wellicht nog steeds meer een kunst is dan een wetenschap, hebben onze methoden zich enorm ontwikkeld in de richting van een dieper gaande analyse, grotere precisie en een bredere beschouwing van alle in aanmerking komende factoren. Maar in ieder geval heeft reeds bij het allereerste begin van de activiteiten der Bank het principe voorgestaan, dat niet alleen kapitaal doch tevens technisch advies essentieel is voor ontwikkelingshulp.

o-o-o-o

Ik geloof, dat het een gezond teken is, dat niet alleen de Wereldbank, maar ook anderen krachtige pogingen ondernemen om de minder ontwikkelde landen te helpen bij het ontwikkelen en voorbereiden van projecten. Noch algemene programma's, noch een voldoende toevoer van kapitaal zullen iets kunnen uitrichten, als niet de juiste techniek, goede leiding en vakkundige werkkrachten te zamen worden gebracht en doelmatig worden ingezet bij goed-doorwrochte projecten. Wat ons betreft, wij beschouwen het voortbrengen van een toenemend aantal goed doordachte projecten als één van de dringendste taken op het gehele terrein der economische ontwikkeling.

Een goed project vereist tenminste drie dingen: het voorzien in een opening,

waardoor kapitaal van buiten het ontwikkelingsland gericht en doelmatig kan binnenkomen; het produceren van goederen en diensten die nuttig voor de economie zijn; en het dienen als een leerschool waarin het ontwikkelingsland zijn eigen leidende en technische talenten kan opleiden.

Laat ik een voorbeeld geven om te illustreren wat ik bedoel. Niet lang na de oprichting van de Bank werden wij door de Ethiopische Regering benaderd ten aanzien van hulp bij de reconstructie en ontwikkeling van de locale en internationale telefoon-, radio- en telegraafverbindingen. Uit ons onderzoek naar dit project en uit de besprekingen met de Ethiopische autoriteiten kwam een ambitieuzer plan naar voren: namelijk niet alleen het voorzien in de benodigde eigenlijke uitrusting, doch het opbouwen van een doelmatige telecommunicatie-organisatie die uiteindelijk door de Ethiopiërs zelf geleid zou moeten worden.

Dit project is onder een reeks uit Europa aangetrokken bestuurders en met behulp van een praktisch en veelomvattend programma voor de opleiding van Ethiopiërs op zeer succesvolle wijze uitgevoerd. Thans heeft Ethiopië niet alleen een modern telecommunicatiesysteem, maar het bezit tevens een organisatie, die winst maakt en die in staat is tot zelfstandige bedrijfsleiding en tot het opzetten en uitvoeren van haar eigen verdere groei. Het aantal buitenlandse technici, dat voor de Ethiopische Telecommunicatie Organisatie werkt, eens meer dan 100, bedraagt nu niet meer dan zes. Dit project heeft er zelfs toe geleid, dat de Ethiopiërs zelf technische hulp konden gaan verlenen: toen enkele jaren geleden groepen technici naar de Congo trokken om aldaar de economie weer op gang te brengen, was één van de experts van het telecommunicatieteam een Ethiopiër.

o-o-o-o

Uiteraard beschikt de Bank zelf niet over voldoende stafleden om alle noodzakelijke technische hulp te verlenen. Hierbij zij er op gewezen, dat deze hulp veel verder gaat dan enkel de fysieke aspecten van het project. Immers, mogelijke alternatieve uitvoeringen moeten worden overwogen, economische factoren moeten worden bestudeerd, financiële voorspellingen en marktonderzoekingen moeten worden verricht en de

schepping van eventuele nieuwe administratieve organisaties of andere instellingen moet onder ogen worden gezien.

Wij bespreken echter in toenemende mate met de toekomstige debiteur, welke soorten bijstand nodig zijn; wij adviseren omtrent het aantrekken van de juiste diensten van raadgevende ingenieurs, economen of andere experts, en, indien dit nodig is, stellen wij de werkopdracht samen voor de adviesgevers.

Als de lening dan verstrekt wordt, sluit de Bank er dikwijls het bedrag in, dat nodig is ter betaling van het deskundig advies gedurende de opstelling en de uitvoering van het project. Verder vinden wij het belangrijk, zoals in het Ethiopische voorbeeld, om deskundig advies en leiding tijdelijk te doen voortduren ook na de totstandkoming van het project, teneinde de nodige deskundigheid bij de verdere leiding over te dragen.

o-o-o-o

In Afrika, waar de behoefte aan hulp bijzonder groot is, hebben wij twee bijkantoren ter plaatse geopend, een in West-Afrika en een in Oost-Afrika, teneinde lidstaten aldaar te helpen ontwikkelingsprojecten vast te stellen en de studie ervan te entameren. Als deel van het Oost-Afrikaanse kantoor is een kleine Landbouw Ontwikkelingsdienst opgezet, waar ongeveer een dozijn deskundigen werken. Deze waren vroeger in dienst van de Keniase regering. Op verzoek van de regeringen der Oost-Afrikaanse staten kunnen zij te werk gesteld worden om te assisteren bij de uitvoering van landbouwprojecten. Bij al ons werk dat voortvloeit uit de hulp bij projecten, proberen wij een toenemend gebruik te maken van adviesbureaus en in het bijzonder van bureaus, die niet alleen in staat zijn de materiële ontwerpen voor te bereiden, maar die tevens goede economische en financiële analyses kunnen verrichten.

o-o-o-o

Zoals ik reeds gezegd heb, staat de Wereldbank geenszins alleen in haar streven om een toenemend aan projecten rijp te maken voor financiering. Het Speciale Fonds van de Verenigde Naties, thans geïncorporeerd in het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, heeft zijn prae-investeringsonderzoekingen gestadig vergroot

en het kan thans over ongeveer 150 miljoen dollar per jaar voor dit doel beschikken. Op grond van een overeenkomst van 1964 werkt de FAO thans samen met de Bank bij het formuleren en voorbereiden van landbouwprojecten en uit hoofde van een gelijksoortige overeenkomst brengen UNESCO-missies bezoeken aan geselecteerde landen om plannen voor bepaalde soorten opleidingscentra te helpen ontwikkelen.

o-o-o-o

Wij herinneren ons allen wel gruwelverhalen uit de eerste dagen der ontwikkelingshulp; verhalen over slecht geplande projecten, waaraan begonnen en waarmede vervolgens gestopt werd, verhalen over wegen die in het niet eindigden en over machines die verkeerd of helemaal niet gebruikt werden. Er zijn nog wel slecht geplande projecten in de wereld, waaronder projecten die nu in uitvoering zijn en die, hoe goed ze technisch ook worden uitgevoerd, waarschijnlijk weinig economische waarde zullen hebben. Toch horen we minder van deze gruwelverhalen dan voorheen en dit is veelbetekend; het toont aan dat er vooruitgang wordt geboekt. En projecten, eens een stiefkind van de economische ontwikkeling trekken nu meer en meer belang stelling.
Zoals U hebt gezien, gebruiken wij bij de Bank het woord "project" niet alleen ter omschrijving van een materieel object zoals een dam of een autoweg, doch wij gebruiken het ook in een ruimere zin. Het kan, bijvoorbeeld, betekenen dat investeringen over een gehele sector van de economie van een land moeten plaatsvinden. Wij hebben bijvoorbeeld Wereldbankleningen verstrekt om te voorzien in installaties van zeer uiteenlopende soorten en afmetingen, voor programma's tot uitbreiding van de electrische energievoorziening over geheel Mexico. De Bank heeft vele leningen aan India verstrekt om te helpen bij de aankoop van locomotieven, spoorwegwagons, constructiematerieel e.d. voor de spoorwegen. Een zusterinstelling van de Bank, de International Development Association (afgekort I.D.A.), heeft kredieten verstrekt om de import van fabrieksuitrustingen te financieren, nodig voor het op peil houden van de produktie van geselecteerde categorieën industriële ondernemingen in India. Maar of we nu spreken van een project of van een programma, we gaan er steeds van uit, dat een lening van de Wereldbank slechts wordt verleend voor een wel omschreven

doel. Zulk een lening moet in een duidelijk aanwijsbare behoefte voorzien; zij moet goederen of diensten produceren, die van voldoende waarde zijn voor de economie om de noodzakelijke investering verantwoord te doen zijn en er moeten passende institutionele arrangementen bestaan of worden gecreëerd, die ervoor zorgen dat het doel van de lening wordt bereikt.

Er kunnen zich zeker omstandigheden voordoen, waaronder hulpgevende regeringen het noodzakelijk en wenselijk achten om financieringshulp te verstrekken, die niet rechtstreeks geassocieerd kan worden met specifieke projecten. Maar ik blijf er bij, dat planning en uitvoering van projecten de kern van het ontwikkelingsproces vormen en dat de nadruk die heden ten dage wordt gelegd op het voorbereiden van projecten een ontwikkeling is, die een belangrijke belofte voor de toekomst inhoudt.

o-o-o-o

Voordat de Bank echter aan overweging van specifieke projecten in een lidstaat toe is, stellen wij een overzicht samen van de economische positie en hulpbronnen van dat land. Dit wordt natuurlijk gedaan in nauwe samenwerking met de regering en zakenkringen. Hieruit worden dan algemene conclusies getrokken over de omvang, waarbinnen een land redelijkerwijze geacht kan worden te lenen en over de wijzen, waarop het zijn investeringen en andere ontwikkelingsmaatregelen dusdanig kan coördineren, dat zij het beste effect sorteren. Het is evenzeer logisch - en de Bank heeft deze gedachtengang reeds lange tijd voorgestaan - dat de buitenlandse hulp van de hulpverlenende landen en instellingen gecoördineerd dient te worden. Indien wij de economische prestaties van de ontwikkelingslanden willen verbeteren, dan moeten de kapitaalverstrekkende landen zélf beter samenwerken. U zult er wel niet van opkijken als U mij hier hoort verklaren, dat de eenvoudigste wijze van coördinatie is, de ontwikkelingshulp via multilaterale instellingen zoals de Wereldbank te leiden.

We hebben reeds sedert lange tijd geleerd dat goede adviezen alléén niet voldoende zijn om in de ontwikkelingslanden een doelmatige besteding van de hulp te

bewerkstelligen - noch kan van buiten af gemakkelijk de toepassing van juiste praktijken worden opgelegd. Integendeel, de beste methode is om de ontwikkelingslanden te tonen, dat de praktijken die wij gezond en doelmatig hebben bevonden, door hen gevolgd dienen te worden, niet omdat wij deze in de ontwikkelde wereld nuttig oordelen, doch omdat zij bij hen nodig zijn om hun zaken doeltreffend te beheren. Dit eist veel takt en geduld en, als ik het zo mag uitdrukken, vastbeslotenheid.

In de loop van de 20 jaar, waarin de Wereldbank op het gebied van de ontwikkelingsfinanciering heeft gewerkt, hebben we in vele landen en in vele gevallen de gunstige resultaten van deze methode gezien. Wellicht is dit een van de redenen, waarom regeringen die bezorgd zijn omtrent de doelmatigheid van hun hulpprogramma's, zich meer en meer wenden tot de internationale instellingen, in het bijzonder tot de Wereldbank, om leiding te geven bij het opstellen van gezonde beleidslijnen en een praktische uitvoering ervan. Het wordt thans over de gehele wereld algemeen erkend, dat de Bank in het geheel geen politieke of doctrinaire motieven koestert, doch uitsluitend geïnteresseerd is in de bevordering van een gezonde economische groei. Het is interessant dat wij de laatste tijd hebben opgemerkt, dat zelfs de belangrijkste hulpverleners overwegen om steeds grotere bedragen van hun hulpfondsen via multilaterale organisaties te leiden.

Er is één regering, die hierin steeds ver is voorgegaan. Het betreft Zweden, dat een buitengewone steun heeft verleend aan de I.D.A.

I.D.A. wordt beheerd door de Bank en verleent kredieten op buitengewoon gunstige voorwaarden aan de allerarmste landen. Zij neemt geen middelen op op de internationale kapitaalmarkten, doch haar middelen moeten van tijd tot tijd worden aangevuld door de rijkere landen. Zweden heeft niet alleen bijgedragen in de regelmatige aanvulling van IDA's middelen, maar het heeft zelfs vijf speciale contributies bijgedragen. De Bank zelf heeft speciale contributies tot de middelen van IDA gestort ten bedrage van ongeveer 125 miljoen dollar. Conform haar statuten blijft IDA openstaan voor speciale bijdragen van lidstaten. Voor het einde van dit jaar dienen de leden-

landen met hoge inkomens wederom een regelmatige aanvulling van IDA's middelen in overwegingen te nemen.

Het overgrote deel van de ontwikkelingshulp blijft echter langs bilaterale kanalen vloeien. De bilaterale methode van ontwikkelingshulp loopt echter het gevaar in verschillende dilemma's te geraken. Bij bijna alle bilaterale financiering voor ontwikkeling wordt geëist, dat het debiteurland de gelden besteedt in het land van herkomst. Hiermede wordt aan het ontwikkelingsland de gelegenheid onthouden om ten volle de markt te onderzoeken en de goederen en diensten op de beste voorwaarden aan te schaffen. Het patroon van de bilaterale hulp kan ook worden scheef getrokken en niet meer zuiver zijn gericht op de behoeften der ontwikkeling. Het is in feite meermalen voorgekomen, dat bij bilaterale hulp politieke overwegingen en zelfs militaire strategie een belangrijke rol ~~spelen~~ hebben gespeeld.

Om deze en andere redenen is bilaterale hulp geen effectief middel gebleken te zijn om de economische prestaties van de minder ontwikkelde gebieden te verbeteren. Als het evidente motief van het hulpverstrekkende land is, zijn eigen export te verhogen, dan wordt het bijvoorbeeld moeilijk om als voorwaarde voor de hulp te eisen dat het ontvangende land moeilijke en harde maatregelen neemt om besparingen en investeringen te vergroten.

De veelvuldigheid van bilaterale hulpprogramma's schept nog een ander probleem. Vele ontwikkelingslanden krijgen op het ogenblik hulp uit vijf of zes verschillende richtingen. Het is vaak duidelijk, dat bij deze pogingen tot hulpverlening, hoe goed ze ook zijn bedoeld, algemene coördinatie ontbreekt. Meer dan ooit is het belangrijk, dat de hulpgevers samenwerken. Dit beginnen zij thans ook beter in te zien.

o-o-o-o

Eén wijze van coördinatie van hulp is, zulks in het kader van een enkel project te doen. In Nigerië hebben bijvoorbeeld Nederland en drie andere landen met de Bank samengewerkt bij de financiering van de buitenlandse valutacomponent voor de grote Nigerdam. Het Nederlandse deel van deze financiering staat duidelijk vast en is bekend aan het Nigeriaanse publiek; maar het is het personeel van de Wereldbank,

dat de verantwoordelijkheid draagt voor het geldelijk beheer en het toezicht op de uitvoering van het project.

Een enigszins gelijke methode kan men aantreffen bij de irrigatie- en ontwikkelingswerken die thans in uitvoering zijn in het stroomgebied van de Indus in West-Pakistan. In dit geval hebben zes landen met de Bank en IDA samengewerkt bij het verschaffen van de buitenlandse financiering. De kosten, begroot op 1260 miljoen dollar, geven reeds enig idee van de omvang van dit project. Eén van de dammen in dit enorme project zal groter zijn dan de bekende Assoean-dam in de Verenigde Arabische Republiek.

o-o-o-o

Er is nog een groter kader voor coördinatie, nl. het gehele ontwikkelingsland zelf. Enige van de voornaamste industrielanden beginnen zich te verenigen in door de Wereldbank georganiseerde groepen teneinde hun ontwikkelingshulp binnen dit kader te coördineren. Aldus willen zij bereiken, dat alle betrokkenen consequent dezelfde ontwikkelingsdoeleinden nastreven.

Dergelijke groepen bestaan thans voor acht landen: India, Pakistan, Columbia, Nigerië, Tunesië, Soedan, Maleisië en Thailand. Ik ben blij dat ik kan vermelden, dat Nederland lid is van alle acht Consultative Groups - zoals zij worden genoemd. Elke groep stelt zich tot doel, het vermogen van het ontwikkelingsland om kapitaal doelmatig te gebruiken op te voeren, door hulp bij de ontwikkelingsprogrammering, bij de voorbereiding en bij het ziften van projecten, alsmede door te adviseren bij administratieve of financiële vraagstukken.

Elk overleg is erop gericht aan de verschillende kapitaal-exporterende deelnemers goed-gefundeerde, objectieve analyses te verschaffen over de behoefte aan technische hulp in dat land en zijn capaciteit om buitenlands kapitaal te benutten. Deze analyses worden door de Bank opgesteld en zij geven niet alleen de hoogte van de bedragen aan, die doelmatig zouden kunnen worden gebruikt, maar stellen tevens de passende voorwaarden vast voor de financiering en zij vermelden de doeleinden en projecten, die prioriteit verdienen.

De consultatieve groep is betrekkelijk nieuw als vorm van coördinatie voor hulp-

verlening. Haar voornaamste belang ligt niet zo zeer in hetgeen plaats vindt bij de formele vergaderingen van de groep, maar in de versteviging van de betrekkingen, die de groep teweeg brengt tussen de Bank en het ontvangende land aan de ene kant, en de Bank en de hulpverlenende landen aan de andere kant. Het is zelfs zo, dat als een groep met volledig succes zou werken, er voor de formele vergaderingen niet veel anders te doen zou overblijven dan de vooruitgang te constateren en toekomstige plannen aan te kondigen.

In feite is dit instrument nog te nieuw om precies te kunnen peilen hoe en onder welke omstandigheden het werk van een raadgevende groep met succes kan worden uitgevoerd. De mogelijkheid bestaat echter, dat deze methode het antwoord zou kunnen inhouden op vele van de problemen, die de nationale hulpprogramma's jaren lang dwars hebben gezeten.

Wij kunnen hierdoor bijvoorbeeld wellicht het antwoord vinden van een probleem, dat mij reeds geruime tijd bijzonder belangrijk, doch relatief verwaarloosd lijkt te zijn. En dat is om technische en financiële hulp zodanig te integreren, dat de ene de andere aanvult en dat geen van beide wordt verspild.

Miljoenen, zelfs tientallen miljoenen dollars zijn uitgegeven aan de voorbereiding van overzichten en rapporten, die nimmer tot enige werkelijke economische ontwikkeling hebben geleid, omdat geen aandacht was besteed aan de financiële consequenties van de daaruit voortvloeiende investeringen en ook geen voorzieningen werden getroffen voor de financiering daarvan. Zo zijn er ook tientallen, ik zou zelfs zeggen honderden miljoenen dollars verspild aan investeringsprojecten die hetzij onvoldoende waren voorbereid, verkeerd waren uitgevoerd of niet efficiënt waren beheerd, dan wel - zoals ongelukkigerwijs in enkele gevallen is voorgekomen - alle drie tegelijk.

Ik geloof, dat bij alles wat we zeggen over coördinatie van hulpverlening, het brengen van de belangrijkste elementen van het investeringsprogramma van een land en de daarop betrekking hebbende eisen ten aanzien van het werk der technische hulpverlening onder één noemer in het kader van de groep, leiden kan tot een veelbetekende verbetering in de kwaliteit van de gehele hulpverlening. En indien de kwaliteit kan worden

verbeterd, weten we uit ervaring dat het probleem van de vergroting der kwantiteit aanzienlijk minder zwaar wordt.

We hopen tegen het einde van dit jaar drie nieuwe groepen toe te voegen aan de acht bestaande. Drie of vier jaar verder kunnen er wel 15 van deze groepen zijn, die hun inspanningen concentreren op die landen, die het grootste deel- wel meer dan 70% - van de ontwikkelingsfinanciering ontvangen. Het is om deze redenen, dat de Heer George Woods, President van de Wereldbank, heeft gezegd: "Ik acht het ontstaan van deze groepen potentieel één van de belangrijkste ontwikkelingen sedert het begin van de financiering der ontwikkelingshulp."

o-o-o-o

Tenslotte, Mijnheer de Voorzitter, zou ik nog enkele opmerkingen willen maken over de twee voornaamste dimensies van de ontwikkelingshulp. De eerste dimensie is de tijd. Degenen onder ons die oud genoeg zijn om dertig of veertig jaar terug te kunnen kijken, kunnen zich realiseren dat onze levenswijze in deze tijd is veranderd door het toenemend gebruik van electriciteit, door de komst van de automobiel, door industriële ontwikkeling en technische vooruitgang op velerlei gebied. Maar laten we er goed aan denken, dat deze veranderingen over een periode van 30 à 40 jaar plaats vonden.

Het is derhalve realistisch om te veronderstellen, dat ook bij de minder ontwikkelde naties een lange tijd nodig zal zijn om de noodzakelijke transformaties teweeg te brengen. In het geval van een groot project voor een waterkrachtcentrale bijvoorbeeld nemen onderzoek en planning gewoonlijk vijf jaar in beslag en de werkelijke bouw nog eens vijf jaar. De grote Indus irrigatiewerken die ik zo even heb genoemd, vereisen 10 à 13 jaar voor de voltooiing. Voordat de laatste buitenlandse technicus de Ethiopische Telecommunicatie verlaat, zullen 15 jaar verstreken zijn sedert aan het project werd begonnen.

Indien ontwikkeling slechts een zaak was van het aanbrengen van materiële veranderingen, zou daarmede reeds een flinke tijd gemoeid zijn. Maar, zoals we hebben gezien, houdt dit begrip veel meer in -- het verkrijgen van vakkennis, het

creëren van instellingen, het veranderen van gewoonten en levensperspectieven. Hoewel het onmogelijk is geen sympathie te koesteren voor de herhaaldelijk geuite wensen en voornemens van de ontwikkelingslanden om op velerlei gebied snelle vorderingen te maken, tonen onze ervaringen duidelijk aan, dat de meeste ontwikkelingsvraagstukken helaas niet vatbaar zijn voor een snelle of pijnloze oplossing. Het is thans inderdaad duidelijk, dat bij de bestrijding van armoede en achterlijkheid gedacht moet worden in termen van een lange campagne - niet een kwestie van jaren, of zelfs van een "decennium van ontwikkeling" - doch als een probleem, dat alleen geleidelijk tot een oplossing kan worden gebracht.

o- -o-o

Wat is het tempo van de vooruitgang van de minder ontwikkelde landen op het ogenblik? Het is uiteraard niet mogelijk om deze vraag met precisie te beantwoorden. In elk geval hebben vele landen getoond wat er bereikt kan worden, ondanks dikwijls grote moeilijkheden, bij het bewerkstelligen van beslissende verbeteringen in produktie en levensstandaard.

De materiële groei is in vele gevallen indrukwekkend geweest. De Indiase Spoorwegen vervoeren bijvoorbeeld heden ten dage twee en een half keer zoveel vracht als in het eerste jaar van India's onafhankelijkheid. In Mexico is de openbare electriciteitsvoorziening in 15 jaar tijds verdrievoudigd; in Brazilië is zij bijna verviervoudigd. De vooruitgang heeft zich ook niet alleen tot de materiële aspecten beperkt. De sociale kloof begint in feite af te nemen. In de tien jaren na 1950 is het aantal kinderen in de lagere scholen in Zuid-Amerika bijna verdubbeld; in Afrika is het al verdubbeld; en in Azië is het meer dan verdubbeld. Weliswaar is deze vooruitgang op een laag niveau begonnen, maar er is dus een opwaartse trend waarneembaar. Deze trend tekent zich eveneens af bij zaken, die moeilijker te meten zijn. Het is waar dat de ontwikkelingslanden nog fouten maken - en soms uiterst kostbare fouten - bij hun economische politiek en bij de uitvoering van hun ontwikkelingsprogramma's. De ontwikkelingslanden hebben echter gewonnen aan ervaring en wijsheid. In de vaardigheid om hun beleidslijnen te formuleren, in het aantal instellingen

dat in staat is maatregelen voor economische ontwikkeling te treffen en toe te passen, in het aantal mensen dat in staat is om particuliere en overheidsondernemingen te leiden - op al deze punten zijn bijna alle ontwikkelingslanden veel verder dan 20 jaar geleden. En deze tekenen zijn allen hoopgevend.

o-o-o-o

Ongeveer een derde van de 80 ontwikkelingslanden, die lid van de Wereldbank zijn, heeft in het recente verleden percentages van 5% of meer in de groei van het reële inkomen te zien gegeven -- landen als Mexico en Venezuela, Pakistan, Maleisië en Thailand. Een hoog groeipercentage betekent echter niet noodzakelijkerwijs een groei, die op eigen kracht kan worden voortgezet. De meeste van deze landen zullen nog geruime tijd aanmoediging en steun nodig hebben. Toch ishet een redelijke veronderstelling, dat deze naties gedurende het leven van het grootste deel van hun huidige bevolking kunnen beginnen aan de financiering van hun eigen ontwikkeling zonder beroep te doen op speciale hulpverlening.

Aan de andere kant is bij bijna de helft van deze 80 landen het inkomen per hoofd per jaar slechts stijgende met een procent of minder. Zelfs het gelijkblijven bij de tegenwoordige sterke bevolkingsgroei is geen geringe prestatie, maar het is verre van voldoende. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bij deze groep is slechts 120 dollar per jaar. Bij het tegenwoordige groeitempo zal het niveau van deze inkomens nauwelijks 170 dollar per jaar halen wanneer deze eeuw ten einde loopt. In sommige landen zal het zelfs nog lager zijn.

o-o-o-o

De tweede dimensie van de ontwikkelingshulp, die ik wilde noemen, is de financiële. Zoals ik bij het begin van mijn lezing opmerkte, is de mogelijkheid van vooruitgang voor vele gebieden in de wereld iets nieuws in hun geschiedenis. En buitenlandse hulp heeft bij wat er bereikt is, of dat nu veel of weinig is, een essentiële rol gespeeld.

In ruwe cijfers kan men schatten, dat de 9 miljard dollar, die thans jaarlijks naar de minder ontwikkelde landen vloeien, d.w.z. de netto kapitaalstroming, gelijk is aan ongeveer een kwart van hun totale beschikbare buitenlandse valuta en eveneens

aan ongeveer een kwart van wat zij aan nieuwe produktiefaciliteiten kunnen besteden. Zonder deze bedragen zou de vooruitgang veel langzamer zijn gegaan en in sommige landen zou er helemaal geen vooruitgang mogelijk zijn geweest.

o-o-o-o

Het is opvallend, dat een ontwikkelingshulp van minder dan 1% van het bruto nationale produkt van de industrielanden, als het is overgemaakt naar de onderontwikkelde wereld, 25% uitmaakt van de nieuwe kapitaalvorming. Wij in de Wereldbank geloven dat als er in de komende vijf jaar nog eens 3 à 4 miljard dollar per jaar aan de stroom van ontwikkelingsfinanciering toegevoegd zou kunnen worden, dit bedrag doelmatig door de minder ontwikkelde landen zou kunnen worden aangewend. Deze toename zou de totale kapitaaltoevoer nog beneden 1% van het bruto nationale inkomen van de welvarende landen laten; maar ik ben ervan overtuigd dat het een belangrijk vergrotende invloed zou hebben op de economische groei van de ontwikkelingslanden. Deze landen blijven namelijk bij voortduring omringd door moeilijkheden. De stijgende lasten op hun buitenlandse schuld nemen van hun deviezeninkomsten bijna 15% per jaar in beslag en voedselimporten kosten nog eens 15%. Hun inkomsten uit buitenlandse handel stijgen langzamer dan hun behoefte aan deviezen. En wat zijn slagschaduw over alles heen werpt is wat de Britse Ambassadeur bij de Verenigde Naties heeft genoemd het grote en dominerende vraagstuk van de bevolkingsaanwas. De bevolkingsaanwas in de ontwikkelingslanden als geheel consumeert heden ten dage ongeveer de helft van de jaarlijkse produktieverhoging.

o-o-o-o

Het is verbazingwekkend dat onder deze omstandigheden de toevoer van ontwikkelingshulp niettemin stabiel blijft. In de laatste vijf jaar is het bruto nationale produkt van de landen met hoge inkomens met meer dan 200 miljard dollar gestegen. Niets van deze kolossale groei kan in de omvang van de financiering voor ontwikkelingshulp worden teruggevonden. Integendeel, de toevoer van overheidshulp - in tegenstelling tot particuliere investeringen - was in 1964 minder dan in 1963.

Kort gezegd, de omvang van de hedendaagse hulpverlening staat in geen verhouding

tot hetgeen de ontwikkelingshulp van ons vereist. Het is moeilijk om te geloven, dat deze toestand nog lang kan voortduren. Het is zeker tijd dat onze ogen opengaan voor het feit, dat het noch in het belang is van de rijke, noch in dat van de arme landen om de kloof tussen beiden te laten voortbestaan. Een verklaring van wijlen President Kennedy zou hier niet misplaatst zijn. Hij zei, dat indien de samenleving niet bij machte is de velen die arm zijn, te helpen, zij de weinigen die rijk zijn, niet kan redden. Het zou gevaarlijk zijn de waarschuwing, die in deze krasse woorden ligt, te negeren.

Oct, 1966

IBRD-IDA LENDING FOR TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE ECAFE REGION

Loans have been made for railways in Burma, China, India, Japan, Korea, New Zealand, Pakistan and Thailand; for ports in Burma, China, India, New Zealand, Pakistan, the Philippines, Singapore and Thailand; for roads in India, Iran, Japan, Pakistan, and Thailand; for the purchase of jet passenger planes for India; for pipelines to carry natural gas in Pakistan; and for inland waterways in Pakistan.

Railways

Loans for railways make up by far the biggest proportion of this lending. The Bank has lent more for the development of the Indian Railways than for any other single enterprise anywhere in the world. The Bank and IDA together have provided over $575 million of foreign exchange needed for raising the capacity of the railways to meet the demands made upon them by agricultural and industrial development stimulated by the Indian Five-Year Plans. In Burma, two Bank loans have helped to pay for locomotives, rolling stock, bridge construction materials and other equipment to rehabilitate and modernize the war-damaged railways system. In China, a Bank loan is helping to finance high priority items in the current improvement program of the Taiwan Railway Administration. In Japan, the Bank met part of the cost of constructing a high-speed rail link to relieve congestion in the line serving the country's most heavily industrialized region. In Korea, an IDA credit financed the purchase of new passenger and freight cars and the cost of engaging consultants to assist in establishing a modern accounting system. Successive Bank loans to Pakistan have financed the improvement of track and repair facilities and signalling and other equipment, together with the acquisition of locomotives

and other rolling stock. IDA supplemented the Bank's efforts by extending credits to finance completion of the Railways' development programs under Pakistan's Second Five-Year Plan. In Thailand, the Bank has assisted the replacement of railway workshops destroyed during the war, and has helped to finance a continuing program to enlarge the capacity and improve the efficiency of the railways.

Ports

Eight countries in the ECAFE region have received assistance from the Bank or IDA for port development. In India, three Bank loans and an IDA credit have helped or are helping to finance improvement of cargo berths and handling and storage facilities at Bombay, Calcutta and Madras. Two Bank loans have been made to assist the improvement and expansion of port facilities at Karachi, West Pakistan, In East Pakistan, an IDA credit is financing the improvement of a number of inland river ports. In Burma, wharves and warehouses at the Port of Rangoon have been reconstructed, and new harbor craft have been bought. The Port of Bangkok in Thailand, previously accessible only by lighterage, has been opened to ocean-going ships by the dredging of its approach channel; the initial dredging contract, the purchase of two dredgers to help maintain the channel and part of the terminal improvements were financed by two Bank loans. In Singapore the Bank made a loan to cover the foreign exchange cost of a project to expand and improve the port of Singapore. An IDA credit to China and a Bank loan to the Philippines are financing the purchase of dredging equipment to maintain access to major ports in those countries. A Bank loan is financing the improvement of five ports -- Auckland, Lyttelton, Napier, Timaru and Whangarei. in New Zealand.

Roads

In Japan, the Bank has made six loans totaling $380 million to finance successive stages in the construction of an express highway which will eventually run between Tokyo and Kobe. A loan of $25 million is assisting the construction of an expressway from Haneda, Tokyo's international airport, to Yokohama. Another loan of $25 million is assisting the construction of an elevated expressway in Kobe. In Thailand, a Bank loan of $61 million is helping to pay for a comprehensive highway development program. In Iran the Bank is assisting large programs of road constructions and improvement. An IDA credit of $60 million to India is financing improvements to the nation's highway system. An IDA credit of $22.5 million is helping the construction of a 150-mile highway between Dacca and Chittagong in East Pakistan, while a credit of $17 million is assisting the construction of a 90-mile highway between Karachi and Hyderabad in West Pakistan.

Aircraft

A Bank loan to Air India International met part of the cost of buying long-range jet airplanes and ancillary equipment.

Pipeline

In Pakistan, a Bank loan financed the construction of a 350-mile pipeline to bring natural gas from the rich fields at Sui, discovered in 1957, to the industries and power stations in Karachi. A second loan is assisting the construction of a 370-mile pipeline to carry gas from Multan to Lyallpur, Lahore and the surrounding areas.

WORLD BANK LOANS AND IDA CREDITS FOR TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE ECAFE REGION

(Net totals as of October 31, 1966
expressed in U.S. Dollars)

	Bank	IDA	Total
Burma -- railways	19,346,567	-	19,346,567
Burma -- port	13,942,483	-	13,942,483
China -- railways	20,000,000	-	20,000,000
China -- harbor dredging	-	2,178,268	2,178,268
India -- railways	377,810,000	197,500,000	575,310,000
India -- ports	60,465,849	18,000,000	78,465,849
India -- roads	-	60,000,000	60,000,000
India -- aircraft	5,600,000	-	5,600,000
Iran -- roads	131,000,000	-	131,000,000
Japan -- expressway	430,000,000	-	430,000,000
Japan -- railways	80,000,000	-	80,000,000
Korea -- railways	-	13,992,924	13,992,924
New Zealand -- ports	7,114,000	-	7,114,000
New Zealand -- railways	42,000,000	-	42,000,000
Pakistan -- railways	93,540,094	35,000,000	128,540,094
Pakistan -- port	31,700,753	2,000,000	33,700,753
Pakistan -- roads	-	39,500,000	39,500,000
Pakistan -- pipeline	29,000,000	-	29,000,000
Pakistan -- inland waterways	-	5,250,000	5,250,000
Philippines -- port	8,500,000	-	8,500,000
Singapore -- port	15,000,000	-	15,000,000
Thailand -- railways	29,600,000	-	29,600,000
Thailand -- roads	61,000,000	-	61,000,000
Thailand -- port	7,659,078	-	7,659,078
Total	1,463,278,824	373,421,192	1,836,700,016

WORLD BANK TECHNICAL ASSISTANCE IN THE TRANSPORTATION FIELD (ECAFE REGION)

China:

The Bank helped to finance a study to formulate an investment program for the improvement of transportation facilities. The Bank paid about $203,000 to cover the foreign exchange costs.

India

The Bank paid the foreign exchange costs amounting to $862,000 of a study aimed at improving the transport of coal in India. The consultants submitted their report to the Government and the Bank in 1964.

The Bank also paid part of the costs of a study of the feasibility of constructing a new crossing for road traffic over the River Hooghly. A new crossing is urgently needed to relieve congestion on the famous Howrah Bridge, at present the chief link between Calcutta and the highly industrialized area to the west. The study by consultants was completed in 1965 at an estimated cost to the Bank of $87,500.

In 1965, the Bank joined the Government of India in financing a survey of all modes of transport in the eastern region of the country in order to enable the Government to formulate a transport investment program for the Fourth and Fifth Five-Year Plans (1966-76). The Bank is paying the foreign exchange costs estimated at $285,000.

Iran

The Bank helped to organize and finance a study to recommend the best means of reorganizing port operations in Iran. The Bank paid $35,000 to cover the foreign exchange costs.

A Bank mission completed an economic study of the results of a road loan made in 1959. The study attempts to compare the actual costs and benefits of the project with those originally expected and to identify factors which may be crucial in determining the economic success or failure of a project.

Korea

The Bank is financing a comprehensive survey of all modes of transport in Korea to prepare an integrated transport investment plan for the country. The Bank is paying the foreign exchange costs, estimated at the equivalent of $417,000.

Nepal

The Bank helped to finance and organize a survey of transport facilities in Nepal as a first step toward the formulation of a coordinated transport investment program within Nepal's development program. The Bank paid the foreign exchange costs of the survey amounting to $117,767.

Pakistan

The Bank is providing $950,000 to cover the foreign exchange costs of consultants' services for a detailed survey of river ports and waterways in East Pakistan in order to prepare a plan of priority improvements in these facilities.

UN DEVELOPMENT PROGRAMME (SPECIAL FUND STUDIES FOR WHICH IBRD IS EXECUTING AGENCY

The Bank acted as Executing Agency for a UN Development Programme study of port siltation at Bangkok. The study included the possible expansion of the port's facilities.

11/17/66 - Sankaran to Carmichael for background to help in preparing paper for Mr. Aldewereld; table on lending not checked with Statistics; copy to Paris

IBRD-IDA LENDING FOR TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE ECAFE REGION

Loans have been made for railways in Burma, China, India, Japan, Korea, New Zealand, Pakistan and Thailand; for ports in Burma, China, India, New Zealand, Pakistan, the Philippines, Singapore and Thailand; for roads in India, Iran, Japan, Pakistan, and Thailand; for the purchase of jet passenger planes for India; for pipelines to carry natural gas in Pakistan; and for inland waterways in Pakistan.

Railways

Loans for railways make up by far the biggest proportion of this lending. The Bank has lent more for the development of the Indian Railways than for any other single enterprise anywhere in the world. The Bank and IDA together have provided over $575 million of foreign exchange needed for raising the capacity of the railways to meet the demands made upon them by agricultural and industrial development stimulated by the Indian Five-Year Plans. In Burma, two Bank loans have helped to pay for locomotives, rolling stock, bridge construction materials and other equipment to rehabilitate and modernize the war-damaged railways system. In China, a Bank loan is helping to finance high priority items in the current improvement program of the Taiwan Railway Administration. In Japan, the Bank met part of the cost of constructing a high-speed rail link to relieve congestion in the line serving the country's most heavily industrialized region. In Korea, an IDA credit financed the purchase of new passenger and freight cars and the cost of engaging consultants to assist in establishing a modern accounting system. Successive Bank loans to Pakistan have financed the improvement of track and repair facilities and signalling and other equipment, together with the acquisition of locomotives

and other rolling stock. IDA supplemented the Bank's efforts by extending credits to finance completion of the Railways' development programs under Pakistan's Second Five-Year Plan. In Thailand, the Bank has assisted the replacement of railway workshops destroyed during the war, and has helped to finance a continuing program to enlarge the capacity and improve the efficiency of the railways.

Ports

Eight countries in the ECAFE region have received assistance from the Bank or IDA for port development. In India, three Bank loans and an IDA credit have helped or are helping to finance improvement of cargo berths and handling and storage facilities at Bombay, Calcutta and Madras. Two Bank loans have been made to assist the improvement and expansion of port facilities at Karachi, West Pakistan. In East Pakistan, an IDA credit is financing the improvement of a number of inland river ports. In Burma, wharves and warehouses at the Port of Rangoon have been reconstructed, and new harbor craft have been bought. The Port of Bangkok in Thailand, previously accessible only by lighterage, has been opened to ocean-going ships by the dredging of its approach channel; the initial dredging contract, the purchase of two dredgers to help maintain the channel and part of the terminal improvements were financed by two Bank loans. In Singapore the Bank made a loan to cover the foreign exchange cost of a project to expand and improve the port of Singapore. An IDA credit to China and a Bank loan to the Philippines are financing the purchase of dredging equipment to maintain access to major ports in those countries. A Bank loan is financing the improvement of five ports -- Auckland, Lyttelton, Napier, Timaru and Whangarei in New Zealand.

Roads

In Japan, the Bank has made six loans totaling $380 million to finance successive stages in the construction of an express highway which will eventually run between Tokyo and Kobe. A loan of $25 million is assisting the construction of an expressway from Hameda, Tokyo's international airport, to Yokohama. Another loan of $25 million is assisting the construction of an elevated expressway in Kobe. In Thailand, a Bank loan of $61 million is helping to pay for a comprehensive highway development program. In Iran the Bank is assisting large programs of road constructions and improvement. An IDA credit of $60 million to India is financing improvements to the nation's highway system. An IDA credit of $22.5 million is helping the construction of a 150-mile highway between Dacca and Chittagong in East Pakistan, while a credit of $17 million is assisting the construction of a 90-mile highway between Karachi and Hyderabad in West Pakistan.

Aircraft

A Bank loan to Air India International met part of the cost of buying long-range jet airplanes and ancillary equipment.

Pipeline

In Pakistan, a Bank loan financed the construction of a 350-mile pipeline to bring natural gas from the rich fields at Sui, discovered in 1957, to the industries and power stations in Karachi. A second loan is assisting the construction of a 370-mile pipeline to carry gas from Multan to Lyallpur, Lahore and the surrounding areas.

WORLD BANK LOANS AND IDA CREDITS FOR TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE ECAFE REGION

(Net totals as of October 31, 1966
expressed in U.S. Dollars)

	Bank	IDA	Total
Burma -- railways	19,346,567	-	19,346,567
Burma -- port	13,942,483	-	13,942,483
China -- railways	20,000,000	-	20,000,000
China -- harbor dredging	-	2,178,268	2,178,268
India -- railways	377,810,000	197,500,000	575,310,000
India -- ports	60,465,849	18,000,000	78,465,849
India -- roads	-	60,000,000	60,000,000
India -- aircraft	5,600,000	-	5,600,000
Iran -- roads	131,000,000	-	131,000,000
Japan -- expressway	430,000,000	-	430,000,000
Japan -- railways	80,000,000	-	80,000,000
Korea -- railways	-	13,992,924	13,992,924
New Zealand -- ports	7,114,000	-	7,114,000
New Zealand -- railways	42,000,000	-	42,000,000
Pakistan -- railways	93,540,094	35,000,000	128,540,094
Pakistan -- port	31,700,753	2,000,000	33,700,753
Pakistan -- roads	-	39,500,000	39,500,000
Pakistan -- pipeline	29,000,000	-	29,000,000
Pakistan -- inland waterways	-	5,250,000	5,250,000
Philippines -- port	8,500,000	-	8,500,000
Singapore -- port	15,000,000	-	15,000,000
Thailand -- railways	29,600,000	-	29,600,000
Thailand -- roads	61,000,000	-	61,000,000
Thailand -- port	7,659,078	-	7,659,078
Total	1,463,278,824	373,421,192	1,836,700,016

WORLD BANK TECHNICAL ASSISTANCE IN THE TRANSPORTATION FIELD (ECAFE REGION)

China:

The Bank helped to finance a study to formulate an investment program for the improvement of transportation facilities. The Bank paid about $203,000 to cover the foreign exchange costs.

India

The Bank paid the foreign exchange costs amounting to $862,000 of a study aimed at improving the transport of coal in India. The consultants submitted their report to the Government and the Bank in 1964.

The Bank also paid part of the costs of a study of the feasibility of constructing a new crossing for road traffic over the River Hooghly. A new crossing is urgently needed to relieve congestion on the famous Howrah Bridge, at present the chief link between Calcutta and the highly industrialized area to the west. The study by consultants was completed in 1965 at an estimated cost to the Bank of $87,500.

In 1965, the Bank joined the Government of India in financing a survey of all modes of transport in the eastern region of the country in order to enable the Government to formulate a transport investment program for the Fourth and Fifth Five-Year Plans (1966-76). The Bank is paying the foreign exchange costs estimated at $285,000.

Iran

The Bank helped to organize and finance a study to recommend the best means of reorganizing port operations in Iran. The Bank paid $35,000 to cover the foreign exchange costs.

A Bank mission completed an economic study of the results of a road loan made in 1959. The study attempts to compare the actual costs and benefits of the project with those originally expected and to identify factors which may be crucial in determining the economic success or failure of a project.

Korea

The Bank is financing a comprehensive survey of all modes of transport in Korea to prepare an integrated transport investment plan for the country. The Bank is paying the foreign exchange costs, estimated at the equivalent of $417,000.

Nepal

The Bank helped to finance and organize a survey of transport facilities in Nepal as a first step toward the formulation of a coordinated transport investment program within Nepal's development program. The Bank paid the foreign exchange costs of the survey amounting to $117,767.

Pakistan

The Bank is providing $950,000 to cover the foreign exchange costs of consultants' services for a detailed survey of river ports and waterways in East Pakistan in order to prepare a plan of priority improvements in these facilities.

UN DEVELOPMENT PROGRAMME (SPECIAL FUND STUDIES FOR WHICH IBRD IS EXECUTING AGENCY

The Bank acted as Executing Agency for a UN Development Programme study of port siltation at Bangkok. The study included the possible expansion of the port's facilities.

The External Debt of the Developing Countries

Address of
Mr. S. ALDEWERELD

Vice President,
and Director,
Projects Department,
World Bank

to the Political Economy Association of the University of Uppsala

Uppsala, on May 4th, 1966

I AM speaking to you as an officer of the oldest, and I believe still the major, institution concerned with financing and otherwise assisting the economic development of the poorer countries of the world. Just as we have never had a monopoly of responsibility in this area we have never had and do not today have a monopoly on wisdom with respect to the problems of economic development. In fact, one of the things from which we take the greatest satisfaction is that after almost 20 years of effort and experience we find that we are continuously learning from experience and, yes, from mistakes, our own and those of others dealing with the same problems.

The subject I would like to deal with today is that of the external debt of the developing countries. This is one of the biggest problems facing all those interested in aiding the economic development of the poor countries of the world. Looking back on the experiences of the past 20 years, this problem, to the extent that it was foreseen by international lenders, was not fully appreciated or acted upon. It was only in recent times that the World Bank, among others, drew attention to the fact that the solution of the problem was an urgent one.

The international lending community operated for quite a few years on the basic, although implicit, assumption that infusions of capital into all the developing countries worth developing could be satisfactorily provided on more or less conventional terms. Either the countries had relatively small net capital inflow requirements to begin with or their economic structures and international payments positions would be so profoundly altered that the gross flows which had to be maintained would be moderate and serious payments problems would not be created. Reality has turned out to be much more complex. There are countries — Venezuela, Malaysia, Thailand, perhaps Mexico — where capital could be provided on conventional terms without creating debt service problems.

In other cases, while economies were basically sound, external borrowing and balance of payments policies were not. For example, in Brazil and Argentina the basic mistake was made of accepting offers, from suppliers and others, of large amounts of credit at relatively short term. In these cases, I believe that if the governments establish and maintain sounder economic policies than in the past the debt problem can be solved. I mean that if the excessive short-term debt could be subjected to a sensible readjustment or rescheduling, the countries would then be in a position to service their existing debt, and could incur additional debt on conventional terms without risk of over-borrowing or, more precisely, of incurring too heavy annual debt obligations.

However, most of the poor countries are not in the position of those I have mentioned. It has been brought home to us, and I hope

to other lenders, that for certain countries, and India and Pakistan may be the prime examples here, the constriction of the net flow of capital resulting from growing debt service obligations, even though these were obligations on account of debt on conventional rather than too short terms, would occur far too early and would, if uncorrected, make it impossible for them to meet their obligations and at the same time continue their investment programmes. Let me repeat that by net flow I mean the gross flow of capital to the developing countries less the reverse payments on account of principal and interest on loans and return of capital and profits on equity investments.

Partly we were misled by the experience of Europe and the European Recovery Programme or the Marshall Plan. We recognized that in the developing countries there did not exist the great and the all-important asset which Western Europe possessed, namely, a great corps of experienced managerial and technical personnel and a great body of skilled and disciplined labour as well as a substantial infrastructure and basic production structure which, though damaged by the war, emerged in surprisingly good shape. Nevertheless, we failed fully to appreciate what a crucial difference this made, and how much longer would be required for the poorest of the developing countries substantially to increase their national output and to transform part of that increased output into exports. The realization has been gradually growing that the needs are vastly greater than we initially imagined. I mean of course the investments necessary to create the basic infrastructure and to develop the human resources which are absolute prereq-

uisites of substantial and continuing increases in production and export. We did not see vividly enough that in the case of these very poor countries this could not be done in ten or twenty years, but rather was the task of several generations. This is all the more true because the situation has been aggravated by the dramatic increase in population. We somehow assumed that, as in Europe, the supply of the missing initial capital alone would burst the one significant bottleneck. We failed to perceive clearly that both the magnitude and the duration of the capital flow required for some of the developing countries was far greater than in the case of the developed countries of Western Europe — that development was a far larger task than reconstruction. Also that it was a far larger and longer task than in the case of some of the more fortunately situated developing countries. The notion of stages of economic development culminating in the stage of takeoff, so brilliantly expounded by Mr. Rostow, was in the minds of most of us. We tended hopefully to assume however that the progression to takeoff could occur as rapidly in reality as in the pages of his book.

I do not at all mean to imply that we cannot expect significant economic progress in the poorest of the developing countries. This progress is occurring and in many cases is dramatic. We have little doubt that, given sufficient time, these countries too will reach the stage where they can accept an inflow of capital on conventional terms. What we have learned, however, is that our time perspective in the case of some of these countries must be altered and was originally over-optimistic or unrealistic.

As a result of the increasing flow of capital to the developing nations in the past twenty years, a flow to which we in the International Bank have contributed increasingly, their external debt has, of course, grown. This in itself constitutes no problem. This enlarged external debt is after all an inevitable and a completely foreseeable consequence of an augmented flow of capital. The United States, Canada, and many of the European countries have had this same experience. The difficulty is that the annual service on this debt has grown substantially more rapidly than the capacity of some of the developing countries to meet it. Or, more specifically, it has grown more rapidly than their total receipts of foreign exchange. This is what had not been foreseen. As a matter of fact the situation is that if gross aid should remain approximately stable as it has for the past four or five years, the amount of net aid would decline sharply. Debt service payments are rising, and with no increase in gross aid the volume of net aid is likely to decline sharply in the years ahead. Furthermore, the annual debt service payments are becoming larger and larger proportions of the foreign exchange earnings of some of the developing countries.

Let us grant, first of all, that the developing countries have not in all cases or at all times made the most effective use of the resources which became available to them. There have been instances, with which we are all familiar, of ill-chosen investments, of monuments to national pride, or to the egos of the political rulers of some of the newly independent countries, monuments which may produce psychic but not real income. There are many instances in which opportunities for basic

improvements in the agricultural sector have been neglected in favour of less important and lower yielding investments in industry. Some of these represent a misguided but understandable dash for modernity on the part of newly independent poor, but proud countries. There have been failures to take full advantage of all the benefits which might have been achieved if private enterprise, both domestic and foreign, had been permitted to operate with more freedom. In many cases this has reflected the historical accident that independence movements have been associated with vaguely socialist ideologies. We are happy, indicentally, to note that particularly as a younger generation succeeds the older leaders of the independence movements a more practical and a less doctrinaire spirit is growing.

Without doubt, if there had been no mistakes of judgment, no errors of policy, no failures of execution, the record of economic progress in the developing countries, including the poorest of these countries, would have been better. In our judgment, however, it would not have been so much better that the basic problem we face in the poorest of the developing countries would have been essentially different. The poorest of these countries, and we with them, would still confront essentially the same set of facts and the same problem, namely, that at present and for some time to come, their output and their foreign exchange earnings cannot grow as rapidly as their annual debt service, so long as a large part of their capital needs must be serviced on conventional terms and so long as further capital flows to them are on conventional terms.

At the same time the capacity of the developing world to use capital effectively is growing. Increasing numbers of their nationals are receiving the technical and other higher education required for the operation of a modern economy. Growing numbers are obtaining the absolutely essential training which comes from the experience of participating responsibly in the planning, appraisal, construction and operation of modern production facilities. An increasingly vigorous and healthy entrepreneurial group is developing in many of the countries. This very growth in the capacity to invest capital effectively and to manage production facilities in the face of an absence of growth in the resources available, or an actual contraction, is in itself likely to be a major source of frustration and instability.

What are the facts? In the mid-1950s service on foreign debt absorbed less than 4 per cent of the export earnings of the developing countries. By 1964 this figure had risen to 12 per cent, and for a number of important countries it was almost twice as high. It is difficult to say what the critical level is in this relationship, but the fact that it has risen so rapidly and that it threatens to rise much further is definitely an alarm signal. It is one which gives the Bank, and no doubt other lenders, pause when they consider further lending.

One difficulty with these increasingly high ratios of debt service to export earnings is that these are fixed obligations. The fact that they are fixed means that the amounts left out of export earnings to finance imports of goods and services are a residual, albeit a large residual, which must bear the brunt

of the failure of export earnings to rise sufficiently rapidly and also of year-to-year fluctuations in export earnings. It is true that the countries' foreign exchange reserves and their drawing rights in the International Monetary Fund provide some cushion against year-to-year fluctuations in export earnings. Many of the developing countries, however, have only minimal reserves and have only limited remaining drawing rights in the International Monetary Fund. Many of them, furthermore, including those which have managed their affairs best, have imports which can be compressed only with serious damage either to their current production or their investment programmes. In such situations and where the ratio of debt service to export earnings is already high and is climbing fast, it is very difficult for the responsible international lender to contemplate new loans on conventional terms. In these situations further loans on conventional terms might be repaid but only by bringing economic growth in the borrowing country to a halt. The alternative would be continued economic growth or at least no retrogression, but default on debt. Obviously, we do not desire either of these consequences. We especially do not desire these consequences in the many countries where we feel confident that over the longer run the growth in export earnings should be able to overtake the growth in debt service payments and import requirements, if we prevent the former from rising too rapidly.

Looked at in another way, the problem is that the amount of foreign capital inflow required by some of the developing countries, if they are to maintain a reasonable rate of economic growth, is very large. If this capital

is provided on strictly conventional terms, the annual debt service requirements will grow at a rate substantially greater than the rate at which these countries can, at least in the near future, increase their output and their export earnings. Even in those cases where the growth of output keeps pace with the growth of debt service, there will be difficult problems for some period in transforming much of this output into exportable goods and services. The policy problems involved here include both the whole range of economic policies on the part of the developing countries and the whole range of trade policy on the part of the developed countries. These are vast subjects which we cannot touch upon today. We are all familiar with the difficulties and the complexities they involve. The overcoming of some of these difficulties would, of course, make a large contribution to the solution of the problem with which I am concerned here. It is unlikely, however, that the economic policy improvements which can be effected by the developing countries and wise and feasible steps which can be taken in the area of trade policy by the developed countries will completely solve the problem for all of the developing countries. For many of them we will still face the fact that they will continue to need much larger flows of capital than they can possibly service on conventional terms.

Let us look at what has happened. In the mid-1950s the gross flow of capital, public and private, to the developing countries was roughly $7.5 billion per year and the net flow after deducting annual debt service payments was more than $6.0 billion. But what had happened by 1964? The gross flow had increased to $12.0 billion (most of the increase occurring

in the late fifties) but the net flow had already declined slightly to about $6.0 billion as a result of the increase in annual debt service plus returns on direct private investments. The decline is more dramatic if the population increase is taken into account and the figures are expressed on a per capita basis.

What are the alternatives before us? One obviously is to halt the flow of capital to the developing countries on the grounds that their capacity to service debt is, or will shortly be, exhausted. In the face of the growing disparity between the levels of income in the developed and the developing worlds, the growing need of the developing world for capital, and the growing capacity for the effective use of capital, this is neither morally nor politically a feasible choice. Few of us would opt for this course of action.

Another alternative is to maintain the present gross flow of capital at approximately its present level, and in effect simply to hope for the best. The best would be unlikely to eventuate, however, since this course will mean that the net flow of capital would decline because, the facts show, the service on debt will continue to grow and will reduce the net flow of capital.

The third choice is to increase the gross flow of capital sufficiently to ensure that the net flow is not reduced in the future. But is it enough simply to do this? Do we not also need to reconsider the terms of our future lending? Do we not need to adapt them more realistically to the time pattern which we can expect the growth of output and export of the developing countries to follow? Do we not need, in short, to provide not only more

capital but more capital on terms which extend the period of repayment and reduce the interest costs?.

At this point I want to digress for a moment, not off the point, but into a brief explanation of the way in which the World Bank Group is providing development financing on easier terms for those in special need. In 1960, the member governments of the World Bank created an affiliate soft-loan agency, the International Development Association. With funds raised mostly from its richer members, IDA extends fifty-year, interest-free credit for the financing of projects of high economic priority to those countries whose debt-servicing capacity is too strained or limited for the Bank to feel it wise to lend for the same projects on conventional terms. Some countries, of course can afford a proportion of their external borrowing from the Bank, and thus at conventional terms, but not all of it. In such cases the Bank may mix Bank loans and IDA credits in its over-all assistance. Set against the total annual investment in the developing world from all sources, the Bank Group's commitment of funds is small. But we believe that its mixture of conventional and concessional lending tailored to individual country situations is the sort of pattern of lending that should be imitated on a wider scale. To some degree this pattern seems to be taking shape. The over-all terms of bilateral official lending have been improving, with a lengthening of the amortization period and a small lowering of interest rates. The average maturity of bilateral loan commitments made in 1964 was 27.6 years, compared with 24.6 years in 1963 and 23.9 years in 1962. The average interest rate for official bilateral commitments was 3.6 % in 1962, but it dropped

to 3.4 % the following year and again to 3.1 % in 1964. So in these two respects, things are moving slowly in the right direction. But in a third respect, the change is less desirable. The share of grants in bilateral aid commitments has been gradually declining in recent years, grants and grant-like contributions dropping as a percentage of official bilateral aid commitments from 60 % in 1962 to 54 % in 1964.

The various steps that I have suggested should be taken to ease the debt burden and keep the net flow of capital up to a realistic level are not mutually exclusive; they are complementary to one another, and would have the best possible effect on the development process if taken together. And yet any one alone would be of some help. Our appeal for the adoption of these measures is made in recognition of one simple yet vital characteristic of the development process. Most of the investment that must be made in the developing countries will yield its great returns, in production and in export, only over a long period. Investments in infrastructure, such as roads, railways, ports, electric power and other basic facilities, do not make a country rich overnight. In many cases investment in direct production facilities will not instantly rocket a country into international markets. And the all-important development of human assets, through the full range of formal education and technical training will be tomorrow's gain rather than today's. We all assumed when we first started in this business of looking for a return on the investment within anything from five to ten years. We now know that this is not valid in all cases. We are more experienced than we used to be

and we realize that we have to think in terms of a generation or generations before the dependence on development finance can taper off. It is for this reason that we are concerned to see that the developing countries should not, at what is, for many of them, a very early stage, be overburdened with heavy annual debt service obligations.

Up to this point I have confined myself to sketching with broad strokes the framework of the debt burden problem faced by some of the developing world and of some likely courses of action to be followed to ease this growing burden. It is now time to face more of the facts, or, more precisely, the figures, which give this framework some dimensions.

Most developing countries are international debtors, but international indebtedness is heavily concentrated in about a dozen of them. For the developing countries as a whole, it is estimated that outstanding public and publicly guaranteed foreign debt with a maturity of one year and over stood at about $9 billion at the end of 1955, had risen to $28 billion by the end of 1963 and was somewhere in the region of $33 billion at the end of 1964, an increase of almost four times in nine years. I should emphasize that this accounts for only a part of the total indebtedness. It does not include the debt of private parties not guaranteed by governments in the developing countries, nor does it include obligations arising from commercial arrears or provisions made for the remittance of profit and dividends associated with direct foreign investment. It is simply the public and publicly guaranteed debt. This growth in debt was accompanied by a growth in debt service payments. In 1956

this burden was about $0.9 billion, but in 1964 it had reached an estimated $3.5 billion. In other words the debt service had increased 3-½times in nine years.

The World Bank has used a group of 37 countries, representing almost three-fourths of the population of the developing world (outside the Sino-Soviet area) as the basis for studies of the growth of international debt and debt service obligations. In the two years 1962 to 1964 the annual rate of growth in the debt of these countries was about 17 per cent as compared to 15 per cent between 1955 and 1962. These rates have differed from area to area. In the Southern European, East Asian and African countries among the 37, the annual rate of growth of debt between 1962 and 1964 was 14 or 15 per cent. In Latin America it was below average at 9 per cent, but in South Asia and the Middle East it was 30 per cent. In the same two year period (1962 to 1964) debt service payments increased from $2.0 to $2.5 billion per year, as compared with $0.7 billion in 1956.

It is interesting, and rather alarming, to note that about three-quarters of this huge sum being paid each year, is attributable to repayment of principal. This is typical of the post-war structure of indebtedness. It arises from the fact that a large proportion of debt now consists of medium and short-term maturities. If one looks back to the public debt position of our 37 countries in 1962, one finds that the Latin American group were faced with paying off 36 per cent of their external public debt within three years and 55 per cent of it within five. The situation was not much better for the other groups of countries, and

for the Southern European group — Spain, Turkey and Yugoslavia — it was even worse.

This preponderance of medium and short-term debt is in marked contrast to the traditional structure of external government debt, as it existed in the pre-war years, when external government loans were commonly floated on the international bond markets in the form of long-term securities.

As I mentioned earlier, the danger that the developing countries face is that these increasing debt-servicing obligations are going to leave them each year with a smaller net flow of capital, unless the gross flow of capital rises at the same time. At the moment, the annual gross flow of public and private funds to the developing countries from all sources, including the Sino-Soviet countries, is about $12 billion. After debt principal and other capital repayments have been made, they are left with $9.5 billion made up of $3.6 billion in grants and grant-like contributions, $2.5 billion in private capital investment, $2.2 billion in official loans on relatively hard terms, that is to say with maturities of up to about 20 years and at market rates of interest, and the remaining $1 billion accounted for by official soft loans. If from this $9.5 billion one then subtracts the $3.5 billion being paid in interest, dividends and profits, they are left with a net transfer of funds amounting to no more than $6 billion, or half the gross flow. Although there was a substantial rise in the provision of financial assistance to the developing countries in the latter part of the 1950s, there has, since then, been very little increase from one year to the next. If this trend continues, the developing countries, saddled with their mounting debt-servicing obligations, are in for a rough time.

I can illustrate more vividly with the case of a single important country - India. During India's third Five-Year Plan period, which ended March 31, 1966, aid disbursements by the India consortium plus the East bloc and other countries totalled approximately $4.3 billion (excluding United States shipments of grains and other agricultural commodities under United States Public Law 480). In the same period debt service payments to the aid-givers were $1.2 billion, leaving net aid disbursements of $3.1 billion. If in the coming five-year period the same amount of gross aid were to be disbursed, namely $4.3 billion, and this aid were to be made available on present average terms, debt service would then be about $2.6 billion, thus reducing net aid available to finance imports to $1.7 billion or by 45 %. Expressed another way, gross aid disbursements would need to be increased by one-third, or from $4.3 billion to $5.7 billion to maintain net aid disbursements at the same $3.1 billion level.

If the gross flow is going to stay on the present level, the terms of international lending assume a critical importance. Given the present average terms of all bilateral lending, the net inflow would drop to zero within 15 to 20 years. One can look at it from another angle. Supposing the lending terms remain approximately what they are now, but the gross flow rises; by how much will the gross flow have to rise in order to maintain the existing net level of aid per year? According to a projection of the U.S. Agency for International Development, the gross flow of lending at the current average bilateral terms would, in less than 10 years' time, have to amount to about 250 % of the existing net inflow.

The conclusions to be drawn from such projections sound a very clear warning in our ears. We must make what is, I believe, a perfectly realistic assumption, namely that for some time to come the developing countries' real requirements for net external assistance will increase rather than decline. If the capital-exporting countries seek to meet these requirements but fail to soften the over-all average of their terms, they can only hope to achieve their objective by providing gross amounts each year at an ever more steeply increasing rate. And if the lenders attempt to meet the rising net requirements of the borrowers without improving their terms and increasing the gross flow, then the whole development financing operation will come to a grinding halt. The borrowers in that case would have to pay back more each year than they actually receive.

Happily, no one really believes that the industrialized world is going to let matters drift into that sort of impossible situation. There is an increasing awareness amongst the capital exporters of the necessity to put development financing through external borrowing on the right financial lines. It would show lack of self-interest, not to mention callousness, to dash the hopes of the developing world at a time when an increasing number of countries are showing signs of making some real progress. Let's be blunt about it. The external debt problem, if sufficiently aggravated, could prove fatal to a number of countries. But there really is no earthly reason why it should be allowed to. If the terms are right, the volume of debt taken on by a country can still, for the foreseeable future, rise faster than export earnings without sinking the economy.

Obviously we must not make the grave error of assuming that the solving of the debt burden problem is simply a question of getting the terms of lending right. After all, soft borrowings are just as easy to dissipate as hard ones. The establishment of proper development policies and priorities always was important. But it is now critical. The lenders cannot be expected to commit themselves to an indeterminate number of years of stepped-up lending on softer terms if the investments do not boost the borrowers' ability to stand more on their own feet. A proper growth rate on a self-sustaining basis is what the external borrower is aiming for. If all foreign aid was channelled into consumption, one could immediately narrow the gap somewhat between the rich and the poor. But that would simply result in the developing countries becoming our permanent dependents. We hold to a more dynamic view of the development process, believing that external assistance fulfills its proper function when it acts as a catalyst in an investment effort. Volume is not the sole factor. Efficiency of use is of equal importance, and here there is an increasingly important role for technical assistance to play. While the developing countries have no monopoly on the mismanagement of resources, on wasteful prestige projects, and on excessive military expenditures, the feature of their situation is that their resources available are far too small for them to afford such luxuries. What knowledge and skills they lack to achieve efficient management of their resources, the lenders are well advised to teach them.

Above all, however, it would be useless for us to talk of cutting off or reducing an already inadequate flow of capital. Even though we feel confident that the developing countries can eventually close the gap between savings and investment, that moment seems a long way off for most of them. In the meantime external borrowing must continue to bridge the gap while imposing as light a burden of near future debt service obligations as is practicable.

If I have conveyed the impression that the future of development in the poorer two-thirds of the world is being thrown into jeopardy by the existing debtor-creditor relationship, I make no apology. The situation has arisen not because of any gross and willful misdeeds on either side, though neither borrowers nor lenders have a spotless record, but in the main because we did not know before what we know now. The amount of capital these countries were going to need, the speed with which they would need it, the time it would take for the investments to generate real returns, the difficulties of maintaining or attaining a fair level of export earnings, the increasing burdens implicit in the present debt structure — with all these we are now more familiar. Being 20 years older and armed with 20 more years of knowleege and experience, we ought not to find it beyond our means to put into practice what we have learned.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
1818 H Street, N.W., Washington, D. C. 20433 U.S.A.

Office for Europe :
4, Avenue d'Iéna, Paris 16e, France

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
1818 H Street, N.W., Washington, D. C. 20433 U.S.A.

Office for Europe :
4, Avenue d'Iéna, Paris 16e, France

The External Debt of the Developing Countries

Address of
Mr. S. ALDEWERELD

Vice President,
and Director,
Projects Department,
World Bank

to the Political Economy Association of the University of Uppsala

Uppsala, on May 4th, 1966

I AM speaking to you as an officer of the oldest, and I believe still the major, institution concerned with financing and otherwise assisting the economic development of the poorer countries of the world. Just as we have never had a monopoly of responsibility in this area we have never had and do not today have a monopoly on wisdom with respect to the problems of economic development. In fact, one of the things from which we take the greatest satisfaction is that after almost 20 years of effort and experience we find that we are continuously learning from experience and, yes, from mistakes, our own and those of others dealing with the same problems.

The subject I would like to deal with today is that of the external debt of the developing countries. This is one of the biggest problems facing all those interested in aiding the economic development of the poor countries of the world. Looking back on the experiences of the past 20 years, this problem, to the extent that it was foreseen by international lenders, was not fully appreciated or acted upon. It was only in recent times that the World Bank, among others, drew attention to the fact that the solution of the problem was an urgent one.

The international lending community operated for quite a few years on the basic, although implicit, assumption that infusions of capital into all the developing countries worth developing could be satisfactorily provided on more or less conventional terms. Either the countries had relatively small net capital inflow requirements to begin with or their economic structures and international payments positions would be so profoundly altered that the gross flows which had to be maintained would be moderate and serious payments problems would not be created. Reality has turned out to be much more complex. There are countries — Venezuela, Malaysia, Thailand, perhaps Mexico — where capital could be provided on conventional terms without creating debt service problems.

In other cases, while economies were basically sound, external borrowing and balance of payments policies were not. For example, in Brazil and Argentina the basic mistake was made of accepting offers, from suppliers and others, of large amounts of credit at relatively short term. In these cases, I believe that if the governments establish and maintain sounder economic policies than in the past the debt problem can be solved. I mean that if the excessive short-term debt could be subjected to a sensible readjustment or rescheduling, the countries would then be in a position to service their existing debt, and could incur additional debt on conventional terms without risk of over-borrowing or, more precisely, of incurring too heavy annual debt obligations.

However, most of the poor countries are not in the position of those I have mentioned. It has been brought home to us, and I hope

to other lenders, that for certain countries, and India and Pakistan may be the prime examples here, the constriction of the net flow of capital resulting from growing debt service obligations, even though these were obligations on account of debt on conventional rather than too short terms, would occur far too early and would, if uncorrected, make it impossible for them to meet their obligations and at the same time continue their investment programmes. Let me repeat that by net flow I mean the gross flow of capital to the developing countries less the reverse payments on account of principal and interest on loans and return of capital and profits on equity investments.

Partly we were misled by the experience of Europe and the European Recovery Programme or the Marshall Plan. We recognized that in the developing countries there did not exist the great and the all-important asset which Western Europe possessed, namely, a great corps of experienced managerial and technical personnel and a great body of skilled and disciplined labour as well as a substantial infrastructure and basic production structure which, though damaged by the war, emerged in surprisingly good shape. Nevertheless, we failed fully to appreciate what a crucial difference this made, and how much longer would be required for the poorest of the developing countries substantially to increase their national output and to transform part of that increased output into exports. The realization has been gradually growing that the needs are vastly greater than we initially imagined. I mean of course the investments necessary to create the basic infrastructure and to develop the human resources which are absolute prereq-

uisites of substantial and continuing increases in production and export. We did not see vividly enough that in the case of these very poor countries this could not be done in ten or twenty years, but rather was the task of several generations. This is all the more true because the situation has been aggravated by the dramatic increase in population. We somehow assumed that, as in Europe, the supply of the missing initial capital alone would burst the one significant bottleneck. We failed to perceive clearly that both the magnitude and the duration of the capital flow required for some of the developing countries was far greater than in the case of the developed countries of Western Europe — that development was a far larger task than reconstruction. Also that it was a far larger and longer task than in the case of some of the more fortunately situated developing countries. The notion of stages of economic development culminating in the stage of takeoff, so brilliantly expounded by Mr. Rostow, was in the minds of most of us. We tended hopefully to assume however that the progression to takeoff could occur as rapidly in reality as in the pages of his book.

I do not at all mean to imply that we cannot expect significant economic progress in the poorest of the developing countries. This progress is occurring and in many cases is dramatic. We have little doubt that, given sufficient time, these countries too will reach the stage where they can accept an inflow of capital on conventional terms. What we have learned, however, is that our time perspective in the case of some of these countries must be altered and was originally over-optimistic or unrealistic.

As a result of the increasing flow of capital to the developing nations in the past twenty years, a flow to which we in the International Bank have contributed increasingly, their external debt has, of course, grown. This in itself constitutes no problem. This enlarged external debt is after all an inevitable and a completely foreseeable consequence of an augmented flow of capital. The United States, Canada, and many of the European countries have had this same experience. The difficulty is that the annual service on this debt has grown substantially more rapidly than the capacity of some of the developing countries to meet it. Or, more specifically, it has grown more rapidly than their total receipts of foreign exchange. This is what had not been foreseen. As a matter of fact the situation is that if gross aid should remain approximately stable as it has for the past four or five years, the amount of net aid would decline sharply. Debt service payments are rising, and with no increase in gross aid the volume of net aid is likely to decline sharply in the years ahead. Furthermore, the annual debt service payments are becoming larger and larger proportions of the foreign exchange earnings of some of the developing countries.

Let us grant, first of all, that the developing countries have not in all cases or at all times made the most effective use of the resources which became available to them. There have been instances, with which we are all familiar, of ill-chosen investments, of monuments to national pride, or to the egos of the political rulers of some of the newly independent countries, monuments which may produce psychic but not real income. There are many instances in which opportunities for basic

improvements in the agricultural sector have been neglected in favour of less important and lower yielding investments in industry. Some of these represent a misguided but understandable dash for modernity on the part of newly independent poor, but proud countries. There have been failures to take full advantage of all the benefits which might have been achieved if private enterprise, both domestic and foreign, had been permitted to operate with more freedom. In many cases this has reflected the historical accident that independence movements have been associated with vaguely socialist ideologies. We are happy, indicentally, to note that particularly as a younger generation succeeds the older leaders of the independence movements a more practical and a less doctrinaire spirit is growing.

Without doubt, if there had been no mistakes of judgment, no errors of policy, no failures of execution, the record of economic progress in the developing countries, including the poorest of these countries, would have been better. In our judgment, however, it would not have been so much better that the basic problem we face in the poorest of the developing countries would have been essentially different. The poorest of these countries, and we with them, would still confront essentially the same set of facts and the same problem, namely, that at present and for some time to come, their output and their foreign exchange earnings cannot grow as rapidly as their annual debt service, so long as a large part of their capital needs must be serviced on conventional terms and so long as further capital flows to them are on conventional terms.

At the same time the capacity of the developing world to use capital effectively is growing. Increasing numbers of their nationals are receiving the technical and other higher education required for the operation of a modern economy. Growing numbers are obtaining the absolutely essential training which comes from the experience of participating responsibly in the planning, appraisal, construction and operation of modern production facilities. An increasingly vigorous and healthy entrepreneurial group is developing in many of the countries. This very growth in the capacity to invest capital effectively and to manage production facilities in the face of an absence of growth in the resources available, or an actual contraction, is in itself likely to be a major source of frustration and instability.

What are the facts? In the mid-1950s service on foreign debt absorbed less than 4 per cent of the export earnings of the developing countries. By 1964 this figure had risen to 12 per cent, and for a number of important countries it was almost twice as high. It is difficult to say what the critical level is in this relationship, but the fact that it has risen so rapidly and that it threatens to rise much further is definitely an alarm signal. It is one which gives the Bank, and no doubt other lenders, pause when they consider further lending.

One difficulty with these increasingly high ratios of debt service to export earnings is that these are fixed obligations. The fact that they are fixed means that the amounts left out of export earnings to finance imports of goods and services are a residual, albeit a large residual, which must bear the brunt

of the failure of export earnings to rise sufficiently rapidly and also of year-to-year fluctuations in export earnings. It is true that the countries' foreign exchange reserves and their drawing rights in the International Monetary Fund provide some cushion against year-to-year fluctuations in export earnings. Many of the developing countries, however, have only minimal reserves and have only limited remaining drawing rights in the International Monetary Fund. Many of them, furthermore, including those which have managed their affairs best, have imports which can be compressed only with serious damage either to their current production or their investment programmes. In such situations and where the ratio of debt service to export earnings is already high and is climbing fast, it is very difficult for the responsible international lender to contemplate new loans on conventional terms. In these situations further loans on conventional terms might be repaid but only by bringing economic growth in the borrowing country to a halt. The alternative would be continued economic growth or at least no retrogression, but default on debt. Obviously, we do not desire either of these consequences. We especially do not desire these consequences in the many countries where we feel confident that over the longer run the growth in export earnings should be able to overtake the growth in debt service payments and import requirements, if we prevent the former from rising too rapidly.

Looked at in another way, the problem is that the amount of foreign capital inflow required by some of the developing countries, if they are to maintain a reasonable rate of economic growth, is very large. If this capital

is provided on strictly conventional terms, the annual debt service requirements will grow at a rate substantially greater than the rate at which these countries can, at least in the near future, increase their output and their export earnings. Even in those cases where the growth of output keeps pace with the growth of debt service, there will be difficult problems for some period in transforming much of this output into exportable goods and services. The policy problems involved here include both the whole range of economic policies on the part of the developing countries and the whole range of trade policy on the part of the developed countries. These are vast subjects which we cannot touch upon today. We are all familiar with the difficulties and the complexities they involve. The overcoming of some of these difficulties would, of course, make a large contribution to the solution of the problem with which I am concerned here. It is unlikely, however, that the economic policy improvements which can be effected by the developing countries and wise and feasible steps which can be taken in the area of trade policy by the developed countries will completely solve the problem for all of the developing countries. For many of them we will still face the fact that they will continue to need much larger flows of capital than they can possibly service on conventional terms.

Let us look at what has happened. In the mid-1950s the gross flow of capital, public and private, to the developing countries was roughly $7.5 billion per year and the net flow after deducting annual debt service payments was more than $6.0 billion. But what had happened by 1964? The gross flow had increased to $12.0 billion (most of the increase occurring

in the late fifties) but the net flow had already declined slightly to about $6.0 billion as a result of the increase in annual debt service plus returns on direct private investments. The decline is more dramatic if the population increase is taken into account and the figures are expressed on a per capita basis.

What are the alternatives before us? One obviously is to halt the flow of capital to the developing countries on the grounds that their capacity to service debt is, or will shortly be, exhausted. In the face of the growing disparity between the levels of income in the developed and the developing worlds, the growing need of the developing world for capital, and the growing capacity for the effective use of capital, this is neither morally nor politically a feasible choice. Few of us would opt for this course of action.

Another alternative is to maintain the present gross flow of capital at approximately its present level, and in effect simply to hope for the best. The best would be unlikely to eventuate, however, since this course will mean that the net flow of capital would decline because, the facts show, the service on debt will continue to grow and will reduce the net flow of capital.

The third choice is to increase the gross flow of capital sufficiently to ensure that the net flow is not reduced in the future. But is it enough simply to do this? Do we not also need to reconsider the terms of our future lending? Do we not need to adapt them more realistically to the time pattern which we can expect the growth of output and export of the developing countries to follow? Do we not need, in short, to provide not only more

capital but more capital on terms which extend the period of repayment and reduce the interest costs?.

At this point I want to digress for a moment, not off the point, but into a brief explanation of the way in which the World Bank Group is providing development financing on easier terms for those in special need. In 1960, the member governments of the World Bank created an affiliate soft-loan agency, the International Development Association. With funds raised mostly from its richer members, IDA extends fifty-year, interest-free credit for the financing of projects of high economic priority to those countries whose debt-servicing capacity is too strained or limited for the Bank to feel it wise to lend for the same projects on conventional terms. Some countries, of course can afford a proportion of their external borrowing from the Bank, and thus at conventional terms, but not all of it. In such cases the Bank may mix Bank loans and IDA credits in its over-all assistance. Set against the total annual investment in the developing world from all sources, the Bank Group's commitment of funds is small. But we believe that its mixture of conventional and concessional lending tailored to individual country situations is the sort of pattern of lending that should be imitated on a wider scale. To some degree this pattern seems to be taking shape. The over-all terms of bilateral official lending have been improving, with a lengthening of the amortization period and a small lowering of interest rates. The average maturity of bilateral loan commitments made in 1964 was 27.6 years, compared with 24.6 years in 1963 and 23.9 years in 1962. The average interest rate for official bilateral commitments was 3.6 % in 1962, but it dropped

to 3.4 % the following year and again to 3.1 % in 1964. So in these two respects, things are moving slowly in the right direction. But in a third respect, the change is less desirable. The share of grants in bilateral aid commitments has been gradually declining in recent years, grants and grant-like contributions dropping as a percentage of official bilateral aid commitments from 60 % in 1962 to 54 % in 1964.

The various steps that I have suggested should be taken to ease the debt burden and keep the net flow of capital up to a realistic level are not mutually exclusive; they are complementary to one another, and would have the best possible effect on the development process if taken together. And yet any one alone would be of some help. Our appeal for the adoption of these measures is made in recognition of one simple yet vital characteristic of the development process. Most of the investment that must be made in the developing countries will yield its great returns, in production and in export, only over a long period. Investments in infrastructure, such as roads, railways, ports, electric power and other basic facilities, do not make a country rich overnight. In many cases investment in direct production facilities will not instantly rocket a country into international markets. And the all-important development of human assets, through the full range of formal education and technical training will be tomorrow's gain rather than today's. We all assumed when we first started in this business of looking for a return on the investment within anything from five to ten years. We now know that this is not valid in all cases. We are more experienced than we used to be

and we realize that we have to think in terms of a generation or generations before the dependence on development finance can taper off. It is for this reason that we are concerned to see that the developing countries should not, at what is, for many of them, a very early stage, be overburdened with heavy annual debt service obligations.

Up to this point I have confined myself to sketching with broad strokes the framework of the debt burden problem faced by some of the developing world and of some likely courses of action to be followed to ease this growing burden. It is now time to face more of the facts, or, more precisely, the figures, which give this framework some dimensions.

Most developing countries are international debtors, but international indebtedness is heavily concentrated in about a dozen of them. For the developing countries as a whole, it is estimated that outstanding public and publicly guaranteed foreign debt with a maturity of one year and over stood at about $9 billion at the end of 1955, had risen to $28 billion by the end of 1963 and was somewhere in the region of $33 billion at the end of 1964, an increase of almost four times in nine years. I should emphasize that this accounts for only a part of the total indebtedness. It does not include the debt of private parties not guaranteed by governments in the developing countries, nor does it include obligations arising from commercial arrears or provisions made for the remittance of profit and dividends associated with direct foreign investment. It is simply the public and publicly guaranteed debt. This growth in debt was accompanied by a growth in debt service payments. In 1956

this burden was about $0.9 billion, but in 1964 it had reached an estimated $3.5 billion. In other words the debt service had increased 3-½times in nine years.

The World Bank has used a group of 37 countries, representing almost three-fourths of the population of the developing world (outside the Sino-Soviet area) as the basis for studies of the growth of international debt and debt service obligations. In the two years 1962 to 1964 the annual rate of growth in the debt of these countries was about 17 per cent as compared to 15 per cent between 1955 and 1962. These rates have differed from area to area. In the Southern European, East Asian and African countries among the 37, the annual rate of growth of debt between 1962 and 1964 was 14 or 15 per cent. In Latin America it was below average at 9 per cent, but in South Asia and the Middle East it was 30 per cent. In the same two year period (1962 to 1964) debt service payments increased from $2.0 to $2.5 billion per year, as compared with $0.7 billion in 1956.

It is interesting, and rather alarming, to note that about three-quarters of this huge sum being paid each year, is attributable to repayment of principal. This is typical of the post-war structure of indebtedness. It arises from the fact that a large proportion of debt now consists of medium and short-term maturities. If one looks back to the public debt position of our 37 countries in 1962, one finds that the Latin American group were faced with paying off 36 per cent of their external public debt within three years and 55 per cent of it within five. The situation was not much better for the other groups of countries, and

for the Southern European group — Spain, Turkey and Yugoslavia — it was even worse.

This preponderance of medium and short-term debt is in marked contrast to the traditional structure of external government debt, as it existed in the pre-war years, when external government loans were commonly floated on the international bond markets in the form of long-term securities.

As I mentioned earlier, the danger that the developing countries face is that these increasing debt-servicing obligations are going to leave them each year with a smaller net flow of capital, unless the gross flow of capital rises at the same time. At the moment, the annual gross flow of public and private funds to the developing countries from all sources, including the Sino-Soviet countries, is about $12 billion. After debt principal and other capital repayments have been made, they are left with $9.5 billion made up of $3.6 billion in grants and grant-like contributions, $2.5 billion in private capital investment, $2.2 billion in official loans on relatively hard terms, that is to say with maturities of up to about 20 years and at market rates of interest, and the remaining $1 billion accounted for by official soft loans. If from this $9.5 billion one then subtracts the $3.5 billion being paid in interest, dividends and profits, they are left with a net transfer of funds amounting to no more than $6 billion, or half the gross flow. Although there was a substantial rise in the provision of financial assistance to the developing countries in the latter part of the 1950s, there has, since then, been very little increase from one year to the next. If this trend continues, the developing countries, saddled with their mounting debt-servicing obligations, are in for a rough time.

I can illustrate more vividly with the case of a single important country - India. During India's third Five-Year Plan period, which ended March 31, 1966, aid disbursements by the India consortium plus the East bloc and other countries totalled approximately $4.3 billion (excluding United States shipments of grains and other agricultural commodities under United States Public Law 480). In the same period debt service payments to the aid-givers were $1.2 billion, leaving net aid disbursements of $3.1 billion. If in the coming five-year period the same amount of gross aid were to be disbursed, namely $4.3 billion, and this aid were to be made available on present average terms, debt service would then be about $2.6 billion, thus reducing net aid available to finance imports to $1.7 billion or by 45 %. Expressed another way, gross aid disbursements would need to be increased by one-third, or from $4.3 billion to $5.7 billion to maintain net aid disbursements at the same $3.1 billion level.

If the gross flow is going to stay on the present level, the terms of international lending assume a critical importance. Given the present average terms of all bilateral lending, the net inflow would drop to zero within 15 to 20 years. One can look at it from another angle. Supposing the lending terms remain approximately what they are now, but the gross flow rises; by how much will the gross flow have to rise in order to maintain the existing net level of aid per year? According to a projection of the U.S. Agency for International Development, the gross flow of lending at the current average bilateral terms would, in less than 10 years' time, have to amount to about 250 % of the existing net inflow.

The conclusions to be drawn from such projections sound a very clear warning in our ears. We must make what is, I believe, a perfectly realistic assumption, namely that for some time to come the developing countries' real requirements for net external assistance will increase rather than decline. If the capital-exporting countries seek to meet these requirements but fail to soften the over-all average of their terms, they can only hope to achieve their objective by providing gross amounts each year at an ever more steeply increasing rate. And if the lenders attempt to meet the rising net requirements of the borrowers without improving their terms and increasing the gross flow, then the whole development financing operation will come to a grinding halt. The borrowers in that case would have to pay back more each year than they actually receive.

Happily, no one really believes that the industrialized world is going to let matters drift into that sort of impossible situation. There is an increasing awareness amongst the capital exporters of the necessity to put development financing through external borrowing on the right financial lines. It would show lack of self-interest, not to mention callousness, to dash the hopes of the developing world at a time when an increasing number of countries are showing signs of making some real progress. Let's be blunt about it. The external debt problem, if sufficiently aggravated, could prove fatal to a number of countries. But there really is no earthly reason why it should be allowed to. If the terms are right, the volume of debt taken on by a country can still, for the foreseeable future, rise faster than export earnings without sinking the economy.

Obviously we must not make the grave error of assuming that the solving of the debt burden problem is simply a question of getting the terms of lending right. After all, soft borrowings are just as easy to dissipate as hard ones. The establishment of proper development policies and priorities always was important. But it is now critical. The lenders cannot be expected to commit themselves to an indeterminate number of years of stepped-up lending on softer terms if the investments do not boost the borrowers' ability to stand more on their own feet. A proper growth rate on a self-sustaining basis is what the external borrower is aiming for. If all foreign aid was channelled into consumption, one could immediately narrow the gap somewhat between the rich and the poor. But that would simply result in the developing countries becoming our permanent dependents. We hold to a more dynamic view of the development process, believing that external assistance fulfills its proper function when it acts as a catalyst in an investment effort. Volume is not the sole factor. Efficiency of use is of equal importance, and here there is an increasingly important role for technical assistance to play. While the developing countries have no monopoly on the mismanagement of resources, on wasteful prestige projects, and on excessive military expenditures, the feature of their situation is that their resources available are far too small for them to afford such luxuries. What knowledge and skills they lack to achieve efficient management of their resources, the lenders are well advised to teach them.

Above all, however, it would be useless for us to talk of cutting off or reducing an already inadequate flow of capital. Even though we feel confident that the developing countries can eventually close the gap between savings and investment, that moment seems a long way off for most of them. In the meantime external borrowing must continue to bridge the gap while imposing as light a burden of near future debt service obligations as is practicable.

If I have conveyed the impression that the future of development in the poorer two-thirds of the world is being thrown into jeopardy by the existing debtor-creditor relationship, I make no apology. The situation has arisen not because of any gross and willful misdeeds on either side, though neither borrowers nor lenders have a spotless record, but in the main because we did not know before what we know now. The amount of capital these countries were going to need, the speed with which they would need it, the time it would take for the investments to generate real returns, the difficulties of maintaining or attaining a fair level of export earnings, the increasing burdens implicit in the present debt structure — with all these we are now more familiar. Being 20 years older and armed with 20 more years of knowleege and experience, we ought not to find it beyond our means to put into practice what we have learned.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

Obviously we must not make the grave error of assuming that the solving of the debt burden problem is simply a question of getting the terms of lending right. After all, soft borrowings are just as easy to dissipate as hard ones. The establishment of proper development policies and priorities always was important. But it is now critical. The lenders cannot be expected to commit themselves to an indeterminate number of years of stepped-up lending on softer terms if the investments do not boost the borrowers' ability to stand more on their own feet. A proper growth rate on a self-sustaining basis is what the external borrower is aiming for. If all foreign aid was channelled into consumption, one could immediately narrow the gap somewhat between the rich and the poor. But that would simply result in the developing countries becoming our permanent dependents. We hold to a more dynamic view of the development process, believing that external assistance fulfills its proper function when it acts as a catalyst in an investment effort. Volume is not the sole factor. Efficiency of use is of equal importance, and here there is an increasingly important role for technical assistance to play. While the developing countries have no monopoly on the mismanagement of resources, on wasteful prestige projects, and on excessive military expenditures, the feature of their situation is that their resources available are far too small for them to afford such luxuries. What knowledge and skills they lack to achieve efficient management of their resources, the lenders are well advised to teach them.

Above all, however, it would be useless for us to talk of cutting off or reducing an already inadequate flow of capital. Even though we feel confident that the developing countries can eventually close the gap between savings and investment, that moment seems a long way off for most of them. In the meantime external borrowing must continue to bridge the gap while imposing as light a burden of near future debt service obligations as is practicable.

If I have conveyed the impression that the future of development in the poorer two-thirds of the world is being thrown into jeopardy by the existing debtor-creditor relationship, I make no apology. The situation has arisen not because of any gross and willful misdeeds on either side, though neither borrowers nor lenders have a spotless record, but in the main because we did not know before what we know now. The amount of capital these countries were going to need, the speed with which they would need it, the time it would take for the investments to generate real returns, the difficulties of maintaining or attaining a fair level of export earnings, the increasing burdens implicit in the present debt structure — with all these we are now more familiar. Being 20 years older and armed with 20 more years of knowleege and experience, we ought not to find it beyond our means to put into practice what we have learned.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
1818 H Street, N.W., Washington, D. C. 20433 U.S.A.

Office for Europe :
4, Avenue d'Iéna, Paris 16e, France

THE CHALLENGE OF DEVELOPMENT AID

Address by Mr. S. ALDEWERELD, *Vice President, and Director, Projects Department, World Bank, to the Swedish International Development Authority, Stockholm, May 6, 1966.*

Mr. Chairman, ladies and gentlemen :

I AM most grateful for the opportunity to speak to this distinguished audience, representing such a broad cross-section of Swedish life. Sweden for 15 years has been a staunch supporter of the World Bank, and is one of the nations which is most interested in helping to speed up the long march of the underdeveloped countries toward tolerable standards of living. It is a pleasure to tell you what a high value we in the Bank place on Sweden's participation in the international development effort. It will be the purpose of my remarks here today to say something about how essential that effort is for all of us, and to mention some of the steps that are being taken, or could be taken, to improve its prospects of success.

WE all know that we live in a divided world, but I wonder if we realize how deep the division is. About a billion of us, here in Sweden and other countries of Europe, North America and the eastern Pacific region, live in relative prosperity. We are only a third of the world's population, but we pro-

duce — and consume — about five-sixths of its wealth. Between us and the less developed countries, the disparity of per capita incomes is about 10 to 1. Between the most economically advanced countries and the least advanced, the disparity is even greater — between Sweden and Pakistan, for example, it is on the order of 20 to 1. And this disparity between the prosperous and the poor is simply one among many other disparities — in nutrition, in health, in education, in employment, in enjoyment and expectancy of life.

The peoples of the poor countries, poor as they are, are multiplying faster than those of the industrialized world — more than twice as fast, in fact. During this year of 1966, the population of the globe will grow by 65 million. Of those, 50 million will be citizens of the economically underdeveloped countries. If present population trends continue — and the forces working against them so far are rather feeble — in the year 2000, within the lifetime of your children and the lifetimes of many of you, the population of the world will be almost double what it is today. It will number six billion, and of that number, more than three-fourths will be living in countries which today are economically underdeveloped.

The challenge which faces the development effort is to help these people achieve tolerable standards of living, in economies that are productive and self-sustaining. What is called for, in the next 35 years, is an enormous increase in the productivity of today's poor countries — a tripling, for instance, of food supply, and comparable increases in the production of other goods and services. If we

fall far short of these goals, and if in the next generation we still have a world deeply divided between a relatively small number of prosperous peoples and a large number of poor ones, the disparity will be offensive to our conscience and also, I hardly need point out, dangerous to the peace of the globe.

SOME of the numbers I have used are big, but they are by no means discouraging. In the first place, the progress that already has been achieved is considerable. It may surprise you to know, but it is nevertheless true, that in the past 20 years or so, the total income of the underdeveloped areas of the world has just about doubled. While much of this increase has been offset by rising population, the fact remains that this is a major accomplishment. That so much has been done, and that economic development — despite many setbacks and much faltering — is now under way all over the earth, are circumstances that have no parallel in man's history.

In the second place, most of the challenge of development is being met, and will continue to be met, out of the resources of the less developed countries themselves. They will make most of the effort, and they will pay most of the price. What the industrialized countries are doing is to add a supplement. At the present time, the gross flow of long-term financial resources from high-income to low-income countries is running around $12 billion a year, from both public and private sources. When repayments of principal are taken into account, the sum dwindles to slightly more than $9 billion. Compared to

the wealth of the nations in which this flow originates, this is not a large sum. It is less than one per cent of the gross national income of the industrial countries.

As far as the industrialized countries are concerned, if they are going to meet the challenge of development, they must continue to increase the impact of their own assistance. One may conveniently, if arbitrarily, think of this as a problem in three parts. Partly it is a matter of constantly improving the techniques of assistance; partly it is a matter of continually bettering the way in which the international transfer of resources is organized and administered; and partly it is a matter of the dimensions of assistance. Each of these is a very big subject in itself, and I want to speak of only one or two main trends in each.

ABOUT techniques of aid, all of us — developing countries, aid-giving nations, entrepreneurs and investors going abroad, the World Bank and other international institutions — have had the opportunity to learn a great deal in the past 20 years. What has been brought home to us again and again is that in order to provide assistance which will be effective, we must go beyond the financing of machinery and equipment; we have to take into account the necessity throughout the development process of making good the deficiencies in what I call the human infrastructure. We have to provide and to develop the human talent necessary for preparing, carrying out and managing projects of development.

We began to discover the problem with our first mission to one of our underdeveloped countries, a mission which went to Chile in 1947 to examine a proposal that we finance a power project there. The presentation of this proposal had been made in a book handsomely bound in black morocco leather, and I remember that one of the senior people in the Bank at the time expressed a belief that we would be able to make a loan for the project in about a week. But when we opened the book, we found that what we had really was more of an idea about a project, not a project sufficiently prepared that its needs for finance, equipment and manpower resources could be accurately forecast.

We found it necessary to visit Chile several times to get information about the project and its economic setting — as I remember well, since one of these visits was one of the first missions that I ever undertook for the Bank. The loan — our first development loan, incidentally — was not made until more than a year had passed. In the meantime, members of the Bank staff had made suggestions about the financial plan, had contributed to the economic analysis of the scheme, had advised on changes of engineering and had helped study measures for improving the organization of the company which was to carry out the scheme. When we finally made the loan, the project had been modified and improved, the borrowing organization had been strengthened, and the foundation had been laid for a power expansion programme in Chile which has been proceeding steadily ever since.

Compared with the methods we use today,

our techniques of economic analysis and of project evaluation in 1947 were quite primitive. While project evaluation is still perhaps as much an art as it is a science, our methods nevertheless have developed enormously, in the direction of more searching analysis, more precision, and a wider consideration of all the factors involved. But in any case, the principle was established at the very beginning of the Bank's operations that not only capital, but technical advice would be an essential of development assistance.

It is a healthy trend, I think, that not only the Bank but others in the development field are making more and more effort to help the less developed countries to conceive and prepare projects. Neither general programmes nor adequate supplies of capital will accomplish anything until the right techniques, competent management, and manpower with the proper blend of skills are brought together and focussed effectively on well-conceived projects. For our part, we consider the generation of an increasing number of well planned projects to be one of the most urgent needs in the whole field of economic development.

A good project does at least three things : it provides a door through which outside capital can enter a developing country purposefully and to good effect; it produces goods or services useful to the economy; and it serves as a school of experience in which a developing country can train its own managerial and technical talent.

Let me give you an example of what I mean. Early in the Bank's existence, we were approached by the Ethiopian Government for help in

the reconstruction and development of their internal and international telephone, radio and telegraph communications. Out of our examination of this project, and out of discussions with the Ethiopian authorities came a more ambitious idea : not merely to provide the physical equipment necessary, but to build an effective telecommunications organization which ultimately the Ethiopians themselves would run.

Under a succession of managing directors recruited from Sweden, and with the help of a practical and comprehensive programme for training Ethiopian staff, this project has been carried out with a high degree of success. On the physical side, Ethiopia now has a modern telecommunications system. What is more, it has an organization which is earning a profit, which has the capacity to manage its own operations and which is able to plan and carry out its own further growth. The number of foreign technicians employed by the Ethiopian Telecommunications Board, which once was more than 100, is now less than half a dozen. Indeed, the project enabled the Ethiopians themselves to become a source of technical assistance : when teams of technicians went to the Congo some years ago to start restoring the economic life of that country, one of the expert telecommunications teams was Ethiopian.

The Bank itself, of course, does not have enough staff to give all the technical assistance necessary, and therefore relies to an increasing extent on outside technical services from economists, engineers and other appropriate professions.

The Bank, as I have said, is by no means alone in its concern with increasing the number of projects available for financing. The United Nations Special Fund, now reincarnated as part of the United Nations Development Programme, has steadily increased its pre-investment studies, and now has funds for commitment of about $150 million a year for this purpose. Under an agreement of 1964, the FAO is now joining with the Bank in helping to formulate and prepare agriculture projects; and under a like agreement, Unesco missions visit selected countries to help develop school construction programmes that may be suitable for external financing. The Bank itself has opened two offices in Africa, one in Nairobi and one in Abidjan, to help member countries to identify and prepare development project.

We can all remember horror stories from the early days of development about badly designed projects begun and then abandoned, of roads leading nowhere, of machinery misused or used not at all. Now, there continue to be bad projects in the world, including some now under construction which, however well executed they may be from a physical point of view, are likely to be of little economic value. Nevertheless, we hear fewer of these horror stories than we used to, and the fact may be significant : it shows that some progress is being made. And projects, once a neglected subject in economic development, are now absorbing more and more attention.

I should not leave you, of course, with the impression that projects are the whole story. After all, as you have seen, when we use the word "project" in the Bank, we do not simply

mean something physical, such as a dam or a highway. We also use the word to describe a purpose, and that purpose may be too broad to be met by a single physical installation. It may, for instance, be to carry out improvements thoughout an entire sector of a country's economy. We have made World Bank loans, for instance, to provide equipment of many different sorts and sizes for programmes to develop additional electric power service throughout Mexico. The Bank has made many loans in India to help to buy locomotives, rolling stock, construction equipment and many other kinds of items needed to expand railway service; and an affiliate of the Bank, the International Development Association, has extended credits to finance equipment importation programmes needed to maintain the ouput of selected kinds of manufacturing companies in India. Whether we speak of a project or a programme, however, we expect a Bank loan to be for a well-defined purpose. It should help to meet a clearly existing demand; it should produce goods or services of sufficient value to the economy to justify the investment required; and appropriate institutional arrangements should exist, or be created, for seeing that the purpose of the loan is achieved.

There certainly may be circumstances in which assisting governments may find it necessary and desirable to provide development finance whose connection with individual projects is still more indirect. One such circumstance occurs when a country finds the financing of its development programme threatened by an unexpected shortfall in foreign-exchange earnings. As you know, the Swedish and British delegations at the United Nations Trade and Development Conference in 1964

proposed that thought be given to a scheme in which supplementary finance might be made available to a country finding itself in this predicament. At the request of the Conference, the Bank prepared a study of this question, and discussion of the study in the U.N. Trade and Development Board is now under way. But I persist in thinking that the planning and execution of projects is near the heart of the development process, and that the new emphasis being given to project preparation is a development of promise and importance.

Before the Bank comes to the consideration of individual projects in a member country, however, we make a survey of that country's economic position and resources. This is done, of course, in close cooperation with the government and the business community. Out of it come general conclusions about the extent to which a country can prudently borrow and also about ways in which it can coordinate its investments and other development measures in order to achieve the best effect.

It is equally logical to argue, and the Bank for a long time has argued, that *external* assistance also should be coordinated among the countries and institutions providing it. If we are going to improve the economic performance of the developing countries, then the aid-giving countries must themselves improve their own performance in this matter of coordination. You will not be surprised to hear me say that the easiest way to coordinate development assistance, of course, is to channel it through multilateral institutions like the Bank.

We have long since learned that to get aid used effectively in developing countries it is

not sufficient to give good advice, nor can good practices easily be imposed from outside. On the contrary, the approach must be to demonstrate to those concerned with economic development in the poor countries that the practices which we have found to be sound and effective should be followed, not because we in the developed world think they are correct but because these practices are needed by the developing countries themselves in order to enable them to conduct their affairs effectively. This requires a lot of tact and patience and, if I may say so, determination.

Incidentally, in the course of the 20 years that the World Bank has been operating in the development finance field, we have seen in many countries and many cases the beneficial results of this approach. Perhaps this is one reason why we find that governments concerned about the effectiveness of their aid programmes are turning increasingly to the international institutions, particularly the World Bank, to take the lead in working with developing countries on the establishment of sound policies and practices. It is now generally recognized throughout the world that the Bank, after all, has no political doctrinaire motives, but is interested solely in promoting sound economic growth. Although it is too early to know what the outcome will be, it is interesting to note that recently we have noticed that even principal aid-givers are considering channelling increasing amounts of their aid funds through multilateral organizations.

The advantages of multilateral assistance have been handsomely recognized here in Sweden, which, as most of you know has given extraordinary support to the Bank's affiliate,

the International Development Association, called IDA for short.

IDA is administered by the Bank and extends credits on exceptionally favourable financial terms to the poorest member countries. Unlike the Bank, IDA does not earn a profit, and its does not raise funds by borrowing in capital markets; so that its resources must be replenished from time to time by the more prosperous countries among its membership. Sweden has not only participated in the regular replenishment of IDA's resources, but has made five special contributions, bringing Sweden's transfers to IDA to a total of about 250 million kronor. In this case, I am happy to say virtue has been rewarded. As it happens, without any contrivance on our part or on the part of the Swedish Government, the sum of Swedish contributions to IDA and to the Bank has been more than matched by purchases of Swedish goods and services for projects being carried out by clients of our two institutions.

By far the largest part of development assistance, however, continues to flow through bilateral channels. The bilateral approach to aid runs the risk of several different kinds of pitfalls — pitfalls, let me say, which the Swedish programme has been able to avoid. Nearly all bilateral finance for development — with Sweden with a notable exception — requires the recipient to spend the proceeds in the country where the finance originates. The developing country thereby is denied the opportunity to fully explore the market and obtain goods and services on the best terms. The pattern of bilateral aid may also be warped away from economic goals, and often has

been, by considerations of diplomatic policy and even of military strategy. For these and other reasons, bilateral assistance has not proved an effective means of improving the economic performance of the less developed countries. If the patent motive of the country giving aid is to promote its own exports, for instance, it becomes difficult to require, as a condition of that aid, that the receiving country take the hard and difficult steps it may need to take to increase savings and investment.

The existence of many bilateral programmes gives rise to still another problem. Many of the developing countries are now receiving aid from five or six different directions. It is evident in many cases that these efforts, however well-intentioned, lack any general coordination. To organize their aid in a more concerted way is a real challenge to the rich countries, and one to which new responses are becoming evident.

One way to coordinate aid is to do so within the framework of a single project. Not long ago, for instance, IDA made one of its long-term, low-cost credits for a grain storage project in East Pakistan. Sweden simultaneously made a loan for the same project, also at long term and at an interest rate favourable to the borrower. Sweden thereby has maintained the identity of its own contributions, while the Bank staff, wearing its IDA hat, assumes the responsability and expense of administering the credit and supervising the subsequent execution of the project. We welcome this type of cooperation, and look forward to more of it.

In a number of cases, individual projects have served as the framework for coordination on a larger scale. In Nigeria, for instance, four countries have joined the Bank in financing the construction of the Niger Dam, with the Bank again acting as administrator of the funds being made available. An analogous approach is being taken in the irrigation and development works now being constructed in the Indus Valley of West Pakistan, where six countries have joined the Bank and IDA in providing finance. Some idea of the magnitude of the project is indicated bu its cost, which is estimated at the equivalent of $1,260 million; and one dam in the scheme will, at completion, be bigger than the well-known high dam at Aswan, in the United Arab Republic.

A still larger framework for coordination exists, of course, and that is the developing country itself. Some of the principal industrialized countries are beginning to join in consultative groups organized by the Bank to coordinate their assistance within this framework, and to see that all concerned move consistently toward the same development targets.

Groups of this sort now exist for eight countries : India, Pakistan, Colombia, Nigeria, Tunisia, Sudan, Malaysia and Thailand. Sweden, as you perhaps know, is a member of the consultative group for Tunisia. Each consultative group aims to improve the ability of the developing country to use capital effectively, by helping in the programming of development, in the preparation and screening of projects suitable for external aid, and by advising on administrative of financial problems. Each consultation is designed to provide the

several capital-exporting participants with informed, objective analyses of the country's needs for technical assistance and its capacity to use external capital. These analyses are drawn up by the Bank, and they indicate not only the amounts of capital that could effectively be used, but also the appropriate terms of financing and the purposes and projects that deserve priority.

We may find in the technique of the consultative group the answer to one problem that has long seemed to me both highly important and relatively neglected. This is how to bring together, one might almost say to marry, technical and financial assistance in such a way that each complements the other and neither is wasted. Millions, I would even say tens of millions, of dollars have been spent on the preparation of surveys and reports which have never led to any real economic development because no thought was given to the financial requirements for the follow-through investments and no provision made for such finance. Similarly, tens, I would even say hundreds, of millions of dollars have been wasted on investment projects which were either inadequately prepared, incompetently executed, inefficiently managed or, unfortunately in some cases, all three. In all the talk about aid coordination, and I do not belittle the importance of other forms of coordination, it seems to me that bringing into the consultative group framework both the major elements in a country's investment programme and the related requirements for major technical assistance operations may lead to a very significant improvement in the quality of the entire aid operation. And, if the quality can be improved, we know from experience that the problem of increas-

ing the quantity becomes very much less formidable.

To the eight groups that now exist, we hope that we may be able to add three more by the end of 1966. In another three or four years, there may be 15 or so of these groups, concentrating their efforts on the countries that receive the greatest part — probably upwards of 70 % — of the development finance that flows into the less developed world. It is for this reason that Mr. George Woods, the President of the World Bank, has said "I regard the emergence of these groups to be potentially one of the most significant developments since the development finance business began".

FINALLY, Mr. Chairman, let me make a few remarks about the dimensions of development assistance. The first dimension I want to mention is time. Those of us who are old enough to look back as much as 30 or 40 years are in a position to realize that our own way of living has been transformed in this time, by the increasing use of electricity, by the advent of the motor car, by industrial development and technological advances of many different kinds. But let us remember that these changes did take 30 or 40 years.

In the case of the less developed nations, it is only realistic to suppose that a long time will be required to bring about the transformation of these countries that has to be accomplished. Consider, for instance, that in the case of a large scale hydroelectric project, study and planning commonly take five years, and actual construction takes another five. The big Indus

irrigation works I mentioned a few moments ago are expected to take from 10 to 13 years to complete. Before the last outside technician leaves the Ethiopian Telecommunications Board, more than 15 years will have passed since the beginning of the project.

If development were merely a matter of accomplishing physical changes, it would take a long time. But, as we have already seen, more than that is involved — acquisition of skills, establishment of institutions, changing habits and perspectives on life. While it is impossible not to sympathize with the often repeated desires and indeed intentions of the developing countries to move rapidly ahead on many fronts, our experience clearly demonstrates that most of what we call the problems of development are unfortunately not susceptible of quick or painless solutions. Indeed it is now clear that the attack on poverty and backwardness must be thought of as a long campaign — not a matter of a few years or even a "decade of development" — but as a problem that can only be gradually resolved.

How fast are the less developed countries moving at present? It is, of course, not possible to answer this question with precision. Nevertheless, many countries have given a demonstration of what can be done, often in spite of great difficulties, to make decisive improvements in production and living standards. The growth on the physical side has in many instances been imposing. The Indian Railways, for instance, today, are carrying two and one half times as much freight as they did in the first year of India's independence. In Mexico, the public power supply has tripled in the last 15 years; in Brazil, it has nearly quadrupled.

Nor have the gains been confined to the physical side : what is sometimes called the "social gap" actually is beginning to close. In the decade after 1950, the number of children in primary schools in South America nearly doubled; in Africa it did double; and in Asia it more than doubled. All this began, to be sure, from a low starting point; but the trend is up.

The trend equally is up with respect to intangibles that are harder to measure. To be sure, the developing countries still make mistakes, and sometimes extremely costly ones, in economic policy and in the execution of development programmes, and must continue to be one of the concerns of those giving development assistance to help prevent these errors. Nevertheless, the developing countries have been gaining in experience and wisdom. In the ability to formulate policy, in the number of institutions able to originate and administer measures for economic development, in the number of individuals able to come forward to lead private and public undertakings, nearly all the developing countries are far ahead of where they were a decade or two ago. All these are hopeful signs.

Out of 80 developing countries in the Bank's membership, about one-third have attained in the recent past rates of 5 per cent or more in growth of real income — countries like Mexico and Venezuela, Pakistan, Malaysia and Thailand. A high rate of growth is not necessarily self-sustaining growth, however, and most of these countries will need encouragement and support for a considerable time to come. Nevertheless, it is reasonable to expect that these nations, within the lifetime

of most of their present populations, can begin to finance their own development without resort to special assistance.

On the other hand, in close to half the 80 less developed countries in the Bank, income per head is rising each year only by one per cent or less. Even to keep abreast of recent high rates of population growth is not a negligible achievement, but it is far from sufficient. The average per capita income in this group is more than $120 a year. At current rates of growth, income levels will hardly reach $170 a year by the end of this century. In some countries it will be much lower.

As I said at the beginning of these remarks, to achieve any progress at all is in many areas of the world something new in their history. In what has been done, be it much or little, external assistance has played a role of critical importance. Looking only at the crude arithmetic, one can estimate that the $9 billion now flowing to the less developed countries, net of principal repayments, is equivalent to about one-quarter of their total availabilities of foreign exchange, and to about one-quarter of what they are able to spend on new productive facilities. Without these amounts, progress would have been much slower, and in some countries it would not have taken place at all.

It is a striking fact that development assistance amounting to less than one per cent of the gross national income of the industrialized countries, when it is transferred to the underdeveloped world, equals 25 per cent of new capital formation. In the Bank, we believe that if for the next five years another $3 to

$4 billion were added each year to the flow of development finance, it could be used effectively by the less developed countries. That sum would still leave the total flow at less than one per cent of the gross national income of the prosperous nations; but it would, I am convinced, have a considerably magnified effect on the economic growth of the developing countries.

These countries continue to be ringed about by difficulties. Rising charges on their external debt take nearly 15 per cent of their foreign exchange income each year, and food imports take another 15 per cent. Their trade income rises less rapidly than their need for foreign exchange. And, looming over all, is what the British Ambassador to the United Nations has called "the vast and dominant problem" of population growth. Today, in the underdeveloped countries as a whole, rising population consumes about half the new production they are able to achieve.

It is an astonishing fact that in the face of these circumstances, the flow of development assistance is remaining static. In the past five years, the gross national product of the high-income countries has grown by more than $200 billion. None of this prodigious growth has been reflected in the volume of development finance. As a matter of fact, the flow of *official* assistance — as opposed to private investment — was less in 1964 than it had been in 1963 (and may prove to have been less in 1965 than it was in 1964).

In short, the financial dimensions of assistance today do not meet the challenge of development. It is difficult to believe that such

a state of affairs can long continue. Surely we must soon awaken to the fact that it would not be in the interest of either the rich or the poor countries to let the gulf between them persist. Indeed, it may not be out of place to remember something said by the late President Kennedy. He remarked that if society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich. These are stark words, and they contain a warning which it would be dangerous to ignore.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON

THE CHALLENGE OF DEVELOPMENT AID

Address by Mr. S. ALDEWERELD,
Vice President, and Director,
Projects Department, World Bank,
to the Swedish International
Development Authority, Stockholm,
May 6, 1966.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen :

I AM most grateful for the opportunity to speak to this distinguished audience, representing such a broad cross-section of Swedish life. Sweden for 15 years has been a staunch supporter of the World Bank, and is one of the nations which is most interested in helping to speed up the long march of the underdeveloped countries toward tolerable standards of living. It is a pleasure to tell you what a high value we in the Bank place on Sweden's participation in the international development effort. It will be the purpose of my remarks here today to say something about how essential that effort is for all of us, and to mention some of the steps that are being taken, or could be taken, to improve its prospects of success.

WE all know that we live in a divided world, but I wonder if we realize how deep the division is. About a billion of us, here in Sweden and other countries of Europe, North America and the eastern Pacific region, live in relative prosperity. We are only a third of the world's population, but we pro-

duce — and consume — about five-sixths of its wealth. Between us and the less developed countries, the disparity of per capita incomes is about 10 to 1. Between the most economically advanced countries and the least advanced, the disparity is even greater — between Sweden and Pakistan, for example, it is on the order of 20 to 1. And this disparity between the prosperous and the poor is simply one among many other disparities — in nutrition, in health, in education, in employment, in enjoyment and expectancy of life.

The peoples of the poor countries, poor as they are, are multiplying faster than those of the industrialized world — more than twice as fast, in fact. During this year of 1966, the population of the globe will grow by 65 million. Of those, 50 million will be citizens of the economically underdeveloped countries. If present population trends continue — and the forces working against them so far are rather feeble — in the year 2000, within the lifetime of your children and the lifetimes of many of you, the population of the world will be almost double what it is today. It will number six billion, and of that number, more than three-fourths will be living in countries which today are economically underdeveloped.

The challenge which faces the development effort is to help these people achieve tolerable standards of living, in economies that are productive and self-sustaining. What is called for, in the next 35 years, is an enormous increase in the productivity of today's poor countries — a tripling, for instance, of food supply, and comparable increases in the production of other goods and services. If we

fall far short of these goals, and if in the next generation we still have a world deeply divided between a relatively small number of prosperous peoples and a large number of poor ones, the disparity will be offensive to our conscience and also, I hardly need point out, dangerous to the peace of the globe.

SOME of the numbers I have used are big, but they are by no means discouraging. In the first place, the progress that already has been achieved is considerable. It may surprise you to know, but it is nevertheless true, that in the past 20 years or so, the total income of the underdeveloped areas of the world has just about doubled. While much of this increase has been offset by rising population, the fact remains that this is a major accomplishment. That so much has been done, and that economic development — despite many setbacks and much faltering — is now under way all over the earth, are circumstances that have no parallel in man's history.

In the second place, most of the challenge of development is being met, and will continue to be met, out of the resources of the less developed countries themselves. They will make most of the effort, and they will pay most of the price. What the industrialized countries are doing is to add a supplement. At the present time, the gross flow of long-term financial resources from high-income to low-income countries is running around $12 billion a year, from both public and private sources. When repayments of principal are taken into account, the sum dwindles to slightly more than $9 billion. Compared to

the wealth of the nations in which this flow originates, this is not a large sum. It is less than one per cent of the gross national income of the industrial countries.

As far as the industrialized countries are concerned, if they are going to meet the challenge of development, they must continue to increase the impact of their own assistance. One may conveniently, if arbitrarily, think of this as a problem in three parts. Partly it is a matter of constantly improving the techniques of assistance; partly it is a matter of continually bettering the way in which the international transfer of resources is organized and administered; and partly it is a matter of the dimensions of assistance. Each of these is a very big subject in itself, and I want to speak of only one or two main trends in each.

ABOUT techniques of aid, all of us — developing countries, aid-giving nations, entrepreneurs and investors going abroad, the World Bank and other international institutions — have had the opportunity to learn a great deal in the past 20 years. What has been brought home to us again and again is that in order to provide assistance which will be effective, we must go beyond the financing of machinery and equipment; we have to take into account the necessity throughout the development process of making good the deficiencies in what I call the human infrastructure. We have to provide and to develop the human talent necessary for preparing, carrying out and managing projects of development.

We began to discover the problem with our first mission to one of our underdeveloped countries, a mission which went to Chile in 1947 to examine a proposal that we finance a power project there. The presentation of this proposal had been made in a book handsomely bound in black morocco leather, and I remember that one of the senior people in the Bank at the time expressed a belief that we would be able to make a loan for the project in about a week. But when we opened the book, we found that what we had really was more of an idea about a project, not a project sufficiently prepared that its needs for finance, equipment and manpower resources could be accurately forecast.

We found it necessary to visit Chile several times to get information about the project and its economic setting — as I remember well, since one of these visits was one of the first missions that I ever undertook for the Bank. The loan — our first development loan, incidentally — was not made until more than a year had passed. In the meantime, members of the Bank staff had made suggestions about the financial plan, had contributed to the economic analysis of the scheme, had advised on changes of engineering and had helped study measures for improving the organization of the company which was to carry out the scheme. When we finally made the loan, the project had been modified and improved, the borrowing organization had been strengthened, and the foundation had been laid for a power expansion programme in Chile which has been proceeding steadily ever since.

Compared with the methods we use today,

our techniques of economic analysis and of project evaluation in 1947 were quite primitive. While project evaluation is still perhaps as much an art as it is a science, our methods nevertheless have developed enormously, in the direction of more searching analysis, more precision, and a wider consideration of all the factors involved. But in any case, the principle was established at the very beginning of the Bank's operations that not only capital, but technical advice would be an essential of development assistance.

It is a healthy trend, I think, that not only the Bank but others in the development field are making more and more effort to help the less developed countries to conceive and prepare projects. Neither general programmes nor adequate supplies of capital will accomplish anything until the right techniques, competent management, and manpower with the proper blend of skills are brought together and focussed effectively on well-conceived projects. For our part, we consider the generation of an increasing number of well planned projects to be one of the most urgent needs in the whole field of economic development.

A good project does at least three things : it provides a door through which outside capital can enter a developing country purposefully and to good effect; it produces goods or services useful to the economy; and it serves as a school of experience in which a developing country can train its own managerial and technical talent.

Let me give you an example of what I mean. Early in the Bank's existence, we were approached by the Ethiopian Government for help in

the reconstruction and development of their internal and international telephone, radio and telegraph communications. Out of our examination of this project, and out of discussions with the Ethiopian authorities came a more ambitious idea : not merely to provide the physical equipment necessary, but to build an effective telecommunications organization which ultimately the Ethiopians themselves would run.

Under a succession of managing directors recruited from Sweden, and with the help of a practical and comprehensive programme for training Ethiopian staff, this project has been carried out with a high degree of success. On the physical side, Ethiopia now has a modern telecommunications system. What is more, it has an organization which is earning a profit, which has the capacity to manage its own operations and which is able to plan and carry out its own further growth. The number of foreign technicians employed by the Ethiopian Telecommunications Board, which once was more than 100, is now less than half a dozen. Indeed, the project enabled the Ethiopians themselves to become a source of technical assistance : when teams of technicians went to the Congo some years ago to start restoring the economic life of that country, one of the expert telecommunications teams was Ethiopian.

The Bank itself, of course, does not have enough staff to give all the technical assistance necessary, and therefore relies to an increasing extent on outside technical services from economists, engineers and other appropriate professions.

The Bank, as I have said, is by no means alone in its concern with increasing the number of projects available for financing. The United Nations Special Fund, now reincarnated as part of the United Nations Development Programme, has steadily increased its pre-investment studies, and now has funds for commitment of about $150 million a year for this purpose. Under an agreement of 1964, the FAO is now joining with the Bank in helping to formulate and prepare agriculture projects; and under a like agreement, Unesco missions visit selected countries to help develop school construction programmes that may be suitable for external financing. The Bank itself has opened two offices in Africa, one in Nairobi and one in Abidjan, to help member countries to identify and prepare development project.

We can all remember horror stories from the early days of development about badly designed projects begun and then abandoned, of roads leading nowhere, of machinery misused or used not at all. Now, there continue to be bad projects in the world, including some now under construction which, however well executed they may be from a physical point of view, are likely to be of little economic value. Nevertheless, we hear fewer of these horror stories than we used to, and the fact may be significant : it shows that some progress is being made. And projects, once a neglected subject in economic development, are now absorbing more and more attention.

I should not leave you, of course, with the impression that projects are the whole story. After all, as you have seen, when we use the word "project" in the Bank, we do not simply

mean something physical, such as a dam or a highway. We also use the word to describe a purpose, and that purpose may be too broad to be met by a single physical installation. It may, for instance, be to carry out improvements thoughout an entire sector of a country's economy. We have made World Bank loans, for instance, to provide equipment of many different sorts and sizes for programmes to develop additional electric power service throughout Mexico. The Bank has made many loans in India to help to buy locomotives, rolling stock, construction equipment and many other kinds of items needed to expand railway service; and an affiliate of the Bank, the International Development Association, has extended credits to finance equipment importation programmes needed to maintain the ouput of selected kinds of manufacturing companies in India. Whether we speak of a project or a programme, however, we expect a Bank loan to be for a well-defined purpose. It should help to meet a clearly existing demand; it should produce goods or services of sufficient value to the economy to justify the investment required; and appropriate institutional arrangements should exist, or be created, for seeing that the purpose of the loan is achieved.

There certainly may be circumstances in which assisting governments may find it necessary and desirable to provide development finance whose connection with individual projects is still more indirect. One such circumstance occurs when a country finds the financing of its development programme threatened by an unexpected shortfall in foreign-exchange earnings. As you know, the Swedish and British delegations at the United Nations Trade and Development Conference in 1964

proposed that thought be given to a scheme in which supplementary finance might be made available to a country finding itself in this predicament. At the request of the Conference, the Bank prepared a study of this question, and discussion of the study in the U.N. Trade and Development Board is now under way. But I persist in thinking that the planning and execution of projects is near the heart of the development process, and that the new emphasis being given to project preparation is a development of promise and importance.

Before the Bank comes to the consideration of individual projects in a member country, however, we make a survey of that country's economic position and resources. This is done, of course, in close cooperation with the government and the business community. Out of it come general conclusions about the extent to which a country can prudently borrow and also about ways in which it can coordinate its investments and other development measures in order to achieve the best effect.

It is equally logical to argue, and the Bank for a long time has argued, that *external* assistance also should be coordinated among the countries and institutions providing it. If we are going to improve the economic performance of the developing countries, then the aid-giving countries must themselves improve their own performance in this matter of coordination. You will not be surprised to hear me say that the easiest way to coordinate development assistance, of course, is to channel it through multilateral institutions like the Bank.

We have long since learned that to get aid used effectively in developing countries it is

not sufficient to give good advice, nor can good practices easily be imposed from outside. On the contrary, the approach must be to demonstrate to those concerned with economic development in the poor countries that the practices which we have found to be sound and effective should be followed, not because we in the developed world think they are correct but because these practices are needed by the developing countries themselves in order to enable them to conduct their affairs effectively. This requires a lot of tact and patience and, if I may say so, determination.

Incidentally, in the course of the 20 years that the World Bank has been operating in the development finance field, we have seen in many countries and many cases the beneficial results of this approach. Perhaps this is one reason why we find that governments concerned about the effectiveness of their aid programmes are turning increasingly to the international institutions, particularly the World Bank, to take the lead in working with developing countries on the establishment of sound policies and practices. It is now generally recognized throughout the world that the Bank, after all, has no political doctrinaire motives, but is interested solely in promoting sound economic growth. Although it is too early to know what the outcome will be, it is interesting to note that recently we have noticed that even principal aid-givers are considering channelling increasing amounts of their aid funds through multilateral organizations.

The advantages of multilateral assistance have been handsomely recognized here in Sweden, which, as most of you know has given extraordinary support to the Bank's affiliate,

the International Development Association, called IDA for short.

IDA is administered by the Bank and extends credits on exceptionally favourable financial terms to the poorest member countries. Unlike the Bank, IDA does not earn a profit, and its does not raise funds by borrowing in capital markets; so that its resources must be replenished from time to time by the more prosperous countries among its membership. Sweden has not only participated in the regular replenishment of IDA's resources, but has made five special contributions, bringing Sweden's transfers to IDA to a total of about 250 million kronor. In this case, I am happy to say virtue has been rewarded. As it happens, without any contrivance on our part or on the part of the Swedish Government, the sum of Swedish contributions to IDA and to the Bank has been more than matched by purchases of Swedish goods and services for projects being carried out by clients of our two institutions.

By far the largest part of development assistance, however, continues to flow through bilateral channels. The bilateral approach to aid runs the risk of several different kinds of pitfalls — pitfalls, let me say, which the Swedish programme has been able to avoid. Nearly all bilateral finance for development — with Sweden with a notable exception — requires the recipient to spend the proceeds in the country where the finance originates. The developing country thereby is denied the opportunity to fully explore the market and obtain goods and services on the best terms. The pattern of bilateral aid may also be warped away from economic goals, and often has

been, by considerations of diplomatic policy and even of military strategy. For these and other reasons, bilateral assistance has not proved an effective means of improving the economic performance of the less developed countries. If the patent motive of the country giving aid is to promote its own exports, for instance, it becomes difficult to require, as a condition of that aid, that the receiving country take the hard and difficult steps it may need to take to increase savings and investment.

The existence of many bilateral programmes gives rise to still another problem. Many of the developing countries are now receiving aid from five or six different directions. It is evident in many cases that these efforts, however well-intentioned, lack any general coordination. To organize their aid in a more concerted way is a real challenge to the rich countries, and one to which new responses are becoming evident.

One way to coordinate aid is to do so within the framework of a single project. Not long ago, for instance, IDA made one of its long-term, low-cost credits for a grain storage project in East Pakistan. Sweden simultaneously made a loan for the same project, also at long term and at an interest rate favourable to the borrower. Sweden thereby has maintained the identity of its own contributions, while the Bank staff, wearing its IDA hat, assumes the responsability and expense of administering the credit and supervising the subsequent execution of the project. We welcome this type of cooperation, and look forward to more of it.

In a number of cases, individual projects have served as the framework for coordination on a larger scale. In Nigeria, for instance, four countries have joined the Bank in financing the construction of the Niger Dam, with the Bank again acting as administrator of the funds being made available. An analogous approach is being taken in the irrigation and development works now being constructed in the Indus Valley of West Pakistan, where six countries have joined the Bank and IDA in providing finance. Some idea of the magnitude of the project is indicated bu its cost, which is estimated at the equivalent of $1,260 million; and one dam in the scheme will, at completion, be bigger than the well-known high dam at Aswan, in the United Arab Republic.

A still larger framework for coordination exists, of course, and that is the developing country itself. Some of the principal industrialized countries are beginning to join in consultative groups organized by the Bank to coordinate their assistance within this framework, and to see that all concerned move consistently toward the same development targets.

Groups of this sort now exist for eight countries : India, Pakistan, Colombia, Nigeria, Tunisia, Sudan, Malaysia and Thailand. Sweden, as you perhaps know, is a member of the consultative group for Tunisia. Each consultative group aims to improve the ability of the developing country to use capital effectively, by helping in the programming of development, in the preparation and screening of projects suitable for external aid, and by advising on administrative of financial problems. Each consultation is designed to provide the

several capital-exporting participants with informed, objective analyses of the country's needs for technical assistance and its capacity to use external capital. These analyses are drawn up by the Bank, and they indicate not only the amounts of capital that could effectively be used, but also the appropriate terms of financing and the purposes and projects that deserve priority.

We may find in the technique of the consultative group the answer to one problem that has long seemed to me both highly important and relatively neglected. This is how to bring together, one might almost say to marry, technical and financial assistance in such a way that each complements the other and neither is wasted. Millions, I would even say tens of millions, of dollars have been spent on the preparation of surveys and reports which have never led to any real economic development because no thought was given to the financial requirements for the follow-through investments and no provision made for such finance. Similarly, tens, I would even say hundreds, of millions of dollars have been wasted on investment projects which were either inadequately prepared, incompetently executed, inefficiently managed or, unfortunately in some cases, all three. In all the talk about aid coordination, and I do not belittle the importance of other forms of coordination, it seems to me that bringing into the consultative group framework both the major elements in a country's investment programme and the related requirements for major technical assistance operations may lead to a very significant improvement in the quality of the entire aid operation. And, if the quality can be improved, we know from experience that the problem of increas-

ing the quantity becomes very much less formidable.

To the eight groups that now exist, we hope that we may be able to add three more by the end of 1966. In another three or four years, there may be 15 or so of these groups, concentrating their efforts on the countries that receive the greatest part — probably upwards of 70 % — of the development finance that flows into the less developed world. It is for this reason that Mr. George Woods, the President of the World Bank, has said "I regard the emergence of these groups to be potentially one of the most significant developments since the development finance business began".

FINALLY, Mr. Chairman, let me make a few remarks about the dimensions of development assistance. The first dimension I want to mention is time. Those of us who are old enough to look back as much as 30 or 40 years are in a position to realize that our own way of living has been transformed in this time, by the increasing use of electricity, by the advent of the motor car, by industrial development and technological advances of many different kinds. But let us remember that these changes did take 30 or 40 years.

In the case of the less developed nations, it is only realistic to suppose that a long time will be required to bring about the transformation of these countries that has to be accomplished. Consider, for instance, that in the case of a large scale hydroelectric project, study and planning commonly take five years, and actual construction takes another five. The big Indus

irrigation works I mentioned a few moments ago are expected to take from 10 to 13 years to complete. Before the last outside technician leaves the Ethiopian Telecommunications Board, more than 15 years will have passed since the beginning of the project.

If development were merely a matter of accomplishing physical changes, it would take a long time. But, as we have already seen, more than that is involved — acquisition of skills, establishment of institutions, changing habits and perspectives on life. While it is impossible not to sympathize with the often repeated desires and indeed intentions of the developing countries to move rapidly ahead on many fronts, our experience clearly demonstrates that most of what we call the problems of development are unfortunately not susceptible of quick or painless solutions. Indeed it is now clear that the attack on poverty and backwardness must be thought of as a long campaign — not a matter of a few years or even a "decade of development" — but as a problem that can only be gradually resolved.

How fast are the less developed countries moving at present? It is, of course, not possible to answer this question with precision. Nevertheless, many countries have given a demonstration of what can be done, often in spite of great difficulties, to make decisive improvements in production and living standards. The growth on the physical side has in many instances been imposing. The Indian Railways, for instance, today, are carrying two and one half times as much freight as they did in the first year of India's independence. In Mexico, the public power supply has tripled in the last 15 years; in Brazil, it has nearly quadrupled.

Nor have the gains been confined to the physical side : what is sometimes called the "social gap" actually is beginning to close. In the decade after 1950, the number of children in primary schools in South America nearly doubled; in Africa it did double; and in Asia it more than doubled. All this began, to be sure, from a low starting point; but the trend is up.

The trend equally is up with respect to intangibles that are harder to measure. To be sure, the developing countries still make mistakes, and sometimes extremely costly ones, in economic policy and in the execution of development programmes, and must continue to be one of the concerns of those giving development assistance to help prevent these errors. Nevertheless, the developing countries have been gaining in experience and wisdom. In the ability to formulate policy, in the number of institutions able to originate and administer measures for economic development, in the number of individuals able to come forward to lead private and public undertakings, nearly all the developing countries are far ahead of where they were a decade or two ago. All these are hopeful signs.

Out of 80 developing countries in the Bank's membership, about one-third have attained in the recent past rates of 5 per cent or more in growth of real income — countries like Mexico and Venezuela, Pakistan, Malaysia and Thailand. A high rate of growth is not necessarily self-sustaining growth, however, and most of these countries will need encouragement and support for a considerable time to come. Nevertheless, it is reasonable to expect that these nations, within the lifetime

of most of their present populations, can begin to finance their own development without resort to special assistance.

On the other hand, in close to half the 80 less developed countries in the Bank, income per head is rising each year only by one per cent or less. Even to keep abreast of recent high rates of population growth is not a negligible achievement, but it is far from sufficient. The average per capita income in this group is more than $120 a year. At current rates of growth, income levels will hardly reach $170 a year by the end of this century. In some countries it will be much lower.

As I said at the beginning of these remarks, to achieve any progress at all is in many areas of the world something new in their history. In what has been done, be it much or little, external assistance has played a role of critical importance. Looking only at the crude arithmetic, one can estimate that the $9 billion now flowing to the less developed countries, net of principal repayments, is equivalent to about one-quarter of their total availabilities of foreign exchange, and to about one-quarter of what they are able to spend on new productive facilities. Without these amounts, progress would have been much slower, and in some countries it would not have taken place at all.

It is a striking fact that development assistance amounting to less than one per cent of the gross national income of the industrialized countries, when it is transferred to the underdeveloped world, equals 25 per cent of new capital formation. In the Bank, we believe that if for the next five years another $3 to

$4 billion were added each year to the flow of development finance, it could be used effectively by the less developed countries. That sum would still leave the total flow at less than one per cent of the gross national income of the prosperous nations; but it would, I am convinced, have a considerably magnified effect on the economic growth of the developing countries.

These countries continue to be ringed about by difficulties. Rising charges on their external debt take nearly 15 per cent of their foreign exchange income each year, and food imports take another 15 per cent. Their trade income rises less rapidly than their need for foreign exchange. And, looming over all, is what the British Ambassador to the United Nations has called "the vast and dominant problem" of population growth. Today, in the underdeveloped countries as a whole, rising population consumes about half the new production they are able to achieve.

It is an astonishing fact that in the face of these circumstances, the flow of development assistance is remaining static. In the past five years, the gross national product of the high-income countries has grown by more than $200 billion. None of this prodigious growth has been reflected in the volume of development finance. As a matter of fact, the flow of *official* assistance — as opposed to private investment — was less in 1964 than it had been in 1963 (and may prove to have been less in 1965 than it was in 1964).

In short, the financial dimensions of assistance today do not meet the challenge of development. It is difficult to believe that such

a state of affairs can long continue. Surely we must soon awaken to the fact that it would not be in the interest of either the rich or the poor countries to let the gulf between them persist. Indeed, it may not be out of place to remember something said by the late President Kennedy. He remarked that if society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich. These are stark words, and they contain a warning which it would be dangerous to ignore.

PRINTED IN FRANCE

IMP. BLANCHARD, PARIS - LE PLESSIS - ROBINSON