

Bistand og Udvikling

Af

Professor Finn Tarp
Økonomisk Institut, Københavns Universitet

Debatten om den internationale bistand er kontroversiel, og den kører frem og tilbage. Herhjemme mener nogle, at ulandsbistanden er spild af penge, mens andre ser bistanden som en helt central del af dansk udenrigspolitik og som et nødvendigt udtryk for international solidaritet. Jeg har i et arbejdspapir, udgivet af Økonomisk Institut ved Københavns Universitet i dette efterår, prøvet at trække linierne i den internationale bistandsdebat op i såvel historisk som aktuelt perspektiv. Papiret er desuden et forsøg på at klargøre, hvad vi egentlig kan sige på faglig forsvarlig vis om den direkte sammenhæng mellem bistand og økonomisk udvikling i den tredje verden.¹

Det er ikke overraskende, at bistandsdebatten er kontroversiel. Selv et overfladisk kig på de sidste 30-50 års økonomiske historie i Asien, Afrika og Latinamerika viser, at der har fundet meget betragtelige forandringer sted. Det gælder f.eks. i forhold til opbygningen af såvel fysisk som 'menneskelig' kapital og viden, befolkningsvæksten, udbredelsen af nye produktionsteknologier osv. Og alt dette har fundet sted parallelt med hyppige, dramatiske og endog meget omfattende forandringer i det politiske, sociale og institutionelle landskab. At rede disse forhold og deres sammenhæng med bistanden ud er ikke nemt.

Den økonomiske videnskab kan i sine analyser ikke i almindelighed basere sig på laboratorielignende forsøg, som det er tilfældet i naturvidenskaberne. Det gør, at man som økonomisk forsker normalt er nødt til at prøve at fortolke eksisterende data (bl.a. med brug af statistiske metoder) for derigennem at prøve at gætte sig til, hvad der reelt er drivkræfterne bag de historiske forløb, og hvad vil ske fremover. Udfordringen er, at økonomiske og sociale forandringsprocesser som regel er uhyre komplekse, ikke mindst i ulandene. Det er derfor fristende at forsimple og stille op med det, man kunne kalde enøjede forklaringsmodeller. Det sker ofte, også i bistandsdebatten, men er typisk ret så misvisende. Dette gælder, hvad enten sådanne fortolkninger har deres oprindelse i den mere traditionelle udviklingsøkonomi fra 1960erne og 1970erne, hvor staten blev tillagt en central planlæggende rolle, eller udspringer af den fri markedsortodokse linje, der var fremherskende fra begyndelsen af 1980erne.

Det er logisk uholdbart at konkludere, at bistanden har slået fejl, blot fordi væksten har været lavere i Afrika, end vi gerne havde set, og fordi en række bistandsprojekter har slået fejl. Det er nemt nok at vise med illustrative grafer, at der tilsyneladende er en negativ sammenhæng mellem mængden af bistand og den økonomiske fremgang. Herom er der ingen uenighed. Men det må ikke overses, at en tilsyneladende statistisk sammenhæng (eller korrelation som det også kaldes) ikke på nogen måde beviser eksistensen af en konkret årsagssammenhæng. Bistanden fordeles jo ikke tilfældigt, men flyder især i retning af lande, der har problemer, og når det går dem godt, får de typisk reduceret deres bistand, i al fald efter en tid. Alt andet lige vil lande med dårlige udgangsbetingelser have sværere ved at skabe økonomisk vækst end andre heldigere stillede lande. Ingen lande ønsker at være på bistand, hvis de kan undgå det; og et nøgternt kig på tallene afslører

¹ Dette papir kan findes på følgende adresse: <http://www.econ.ku.dk/Research/Publications/pink/2006/0612.pdf>, og vil i revideret form blive trykt i tidsskriftet *Swedish Economic Policy Review* i foråret 2007 og som kapitel i en bog med titlen *Aid: Principles, Policies and Performance*, som udgives af *World Institute of Development Economics Research* (WIDER). Et andet 'søster-papir' (forfattet sammen med to kollegaer) sætter fokus på Mozambiques erfaringer med den internationale bistand gennem de sidste 25 år. Se <http://www.econ.ku.dk/Research/Publications/pink/2006/0613.pdf>.

hurtigt, at bistanden ganske enkelt i langt de fleste tilfælde ikke er og aldrig har været stor nok til i sig selv at dreje historiens hjul rundt. Bistand kan så afgjort hjælpe, men ikke afgørende forandre mange af de andre faktorer, der er på spil. Dertil er udfordringens omfang simpelthen alt for stor, og alt for mange andre effekter har spillet ind i negativ retning. At de formål, der har drevet bistanden, også har vekslet fra årti til årti, gør det endnu mere oplagt, at det er svært at forsvare simple forklaringsmodeller.

På denne baggrund forsøger vi indenfor den økonomiske forskning at trække på ret så komplicerede analysemetoder i jagten på "rene" sammenhæng mellem bistanden og den økonomiske udvikling. Sagt ret direkte forsøger vi at lave modeller, der tager højde for alle de mange faktorer, der har påvirket væksten i henholdsvis positiv og negativ retning, så effekten af bistanden kan isoleres fra andre faktorerers betydning. Det er oplagt, og bredt anerkendt, at sådanne analyser er forbundet med teknisk svære afvejsninger, og det er faktisk ikke specielt svært at nå til det resultat, at der ingen sammenhæng synes at være mellem bistanden og væksten. Et kig ud i det internationale forskningslandskab (specielt i førende internationale akademiske tidsskrifter) viser imidlertid, at den helt overvejende del af de analyser, der er udkommet i de senere år, fortæller, at der er en klar positiv effekt af bistanden, overordnet set.

Der hersker faglig uenighed om de præcise omstændigheder, hvorunder bistanden synes at virke, men at den slet ikke virker (generelt) argumenterer kun et mindretal. Det kan desuden være nyttigt at bemærke, at langt de fleste forskere (også blandt skeptikerne) anerkender, at bistanden har gjort nytte mange steder og i mange situationer. Hvis det samlede resultat heraf skal blive nul, må der findes negative effekter af samme omfang, og det kniber det med. Det er ikke svært at finde mislykkede projekter, som ikke har givet afkast. Men det ligger vel næsten i sagens natur, i al fald hvis man sammenligner bistand med private investeringer. Mange af disse mislykkes også. Fejlslagne projekter skal, for at vende det totale billede, have påvirket udviklingen så negativt, at de alment anerkendte positive effekter helt opvejes. Det samme gælder de mere makroøkonomiske effekter af bistanden. Det er ofte blevet hævdet, at bistand giver anledning til overvurderede valutakurser og såkaldt "hollandsk syge". Omfattende studier, udført af såvel økonomer ansat af den Internationale Valutafond (IMF) som andre mere uafhængige forskere i de seneste par år, viser imidlertid, at det i al fald ikke har været tilfældet i de sidste ti år i en række typiske afrikanske lande. Der er derfor al mulig grund til at fremlægge nuancerede vurderinger af bistandens effekter. Kun på denne måde kan bistandens effektivitet forbedres. Samtidig bør det forhold, at det overordnede billede er endog meget langt fra negativt, give anledning til en vis samlet optimisme.

Der pågår i øjeblikket en interessant debat mellem to førende amerikanske økonomer, Bill Easterly og Jeff Sachs, om bistandens aktuelle situation og fremtid.² Easterly er en kendt skeptiker, der tidligere var ansat ved Verdensbanken, medens Sachs har været en af drivkræfterne bag det såkaldte Millenium Project, der sponsoreres af bl.a. FN. Han argumenterer, at bistanden bør forøges (opskaleres). Deres debat er interesserant og lærerig, men sandheden er i min optik, at de begge fejler i forsøget på at videregive det reelle, "sande" og nuancerede billede af virkeligheden. Easterly er meget underholdende og sarkastisk i sin søgen efter bistandens ufuldkommenheder, men nøgternt set, kvier han sig ved at afvise bistanden som et centralt udviklingsfremmende instrument. Det er mere et spørgsmål om, hvordan bistanden skal indrettes, og her overser Easterly simpelthen mange af de reformer, der allerede er blevet gennemført i bistandens praksis. På den anden side er der stor risiko forbundet med Sachs' overoptimistiske argumentation. Bistanden vil samlet set simpelthen ikke kunne levere de lovede resultater, selv ikke hvis den fordobles. Som det er fremgået, peger mere nuancerede vurderinger på, at den virkelige sammenhæng mellem bistand og udvikling er

² Et omfattende sæt referencer til bistandsliteraturen er inkluderet i det tidligere omtalte arbejdspapir, der kan findes på <http://www.econ.ku.dk/Research/Publications/pink/2006/0612.pdf>. De omfatter detaljerede henvisninger til Easterly's og Sachs' arbejder.

komplikeret, og at et mere balanceret syn på bistandens mulige positive og negative effekter er den mest fornuftige tilgang for indeværende.

Lad mig afslutningsvist kommentere på debatten om, hvordan bistanden bør fordeles. Med udgangspunkt i de omtalte komplicerede økonometriske analyser argumenteres det undertiden, at man herigennem har fundet frem til at kunne forudsige, hvor og under hvilke betingelser, bistand virker, og hvor bistand ikke virker. Det har ført til anbefalinger om, at bistanden f.eks. skal gå til de lande, som fører såkaldt ”god politik”. Hvad der ligger i begrebet god politik er der imidlertid meget varierende meninger om. Hertil kommer, at de analyser,³ der har forsøgt at konkretisere denne tilgang er blevet udsat for vidtrækkende (og nu bredt anerkendt) faglig kritik. De er simpelthen ikke robuste nok til, at den konkrete udformning af bistandspolitikken bør baseres på dette grundlag. Desuden gælder, at de lande, der fører såkaldt ”dårlig” politik, jo ofte ikke selv har valgt at gøre det. Naturgivne, historiske, sociale, økonomiske, politiske og institutionelle forhold, der ikke sådan kan ændres uden videre, kan gøre det endog meget svært at få ”god” politik på plads, hvis man ellers kan blive enige om, hvad det er. Og at det er svært, er den økonomisk-politiske debat i Danmark jo et ganske godt eksempel på.

Det er dybt sørgeligt, at så mange mennesker i denne verden lever under uacceptable forhold, som tilfældet er. Den internationale gruppe af bistandsdonorer bør derfor passe på med ikke at ramme de, der er ekstra dårligt stillede, ved at vende ryggen til dem til fordel for de, der er knapt så dårligt stillede. De sidstnævnte vil jo under alle omstændigheder være dem, der ofte vil tiltrække broderparten af de private kapitalstrømme, der naturligvis påvirker det samlede økonomiske ressourcebillede. Der er i udviklingsdebatten interessant nok ret så bred enighed om, at disse private kapitalstrømme har vækstfremmende virkning. Det paradoksale er, at der faktisk eksisterer langt mere begrænset faglig dokumentation heraf, end tilfældet er for bistanden. Det samme gælder mere generelt mange af de handelspolitiske krav, det internationale samfund stiller ulandene overfor i WTO og andre steder. I stedet for at stille spørgsmålet, om bistanden virker, skulle vi hellere tage udgangspunkt i, at det gør den baseret på vores eksisterende viden, og så prøve at koncentrere os om få den til at virke bedre til fordel for de mange mennesker, der lever under umenneskelige forhold i den tredje verden. Og kan bistanden øges, er der ingen grund til at lade være. Den virker.

³ Her tænkes især på et meget kendt studie fra 1997 med titlen ’Aid, policies and growth’, udarbejdet af Craig Burnside og David Dollar. Sidstnævnte har i en årrække været en fremtrædende (og meget kontroversiel) økonom i Verdensbankens forskningsafdeling. Nu er han Verdensbankens repræsentant i Kina.