

# Bistandspolitikens rationale

*Finn Tarp, Direktør og Professor  
UNU-WIDER, Økonomisk Institut, Københavns Universitet*

En af professor Niels Kærgårds lærere ved Københavns Universitet – Prof. Mogens Boserup – spurgte i 1967: »Hjælper vi?« (Boserup, 1967). Hans Uglebog er den dag i dag nyttig læsning for dem, der gerne vil forstå, hvorfor international udviklingsbistand ydes og modtages. Mogens Boserup var pioner inden for det internationale udviklingssamarbejde og ligesom Niels Kærgård – en både klog og erfaren universitetsøkonom, der ville en bedre og mere retfærdig verden. Dansk bistand var i 1950'erne af begrænset omfang, og blev næsten udelukkende kanaliseret gennem FN-systemet. Det var først i 1962, at Folketinget vedtog en egentlig lov om udviklingshjælp. Administrationen af bistanden blev forankret i Udenrigsministeriet, i det såkaldte Sekretariatet for Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene. Boserup blev chef, så han var den første leder af datidens Danida. I denne artikel overvejer jeg, om der er noget nyt i bistandens rationale sammenlignet med de tanker og principper, Boserup formulerede for 45 år siden.<sup>1</sup>

1. Grundet denne artikels begrænsede længde har jeg undladt at inddrage det ret så komplekse talmateriale om bistanden, men se f.eks. Tarp (2006) for et overblik og de relevante definitioner. Desuden understreges, at jeg i det følgende koncentrerer mig om den officielle statslige udviklingsbistand, kendt under den internationale forkortelse ODA. Jeg har i udarbejdelsen udover de i litteraturlisten angivne referencer benyttet mig af mine bidrag til det Den Store Danske Encyklopædi om emnet, men se også <http://um.dk/da/danida/om-danida/danida-50-aar/> og <http://staging.wider.unu.edu/> for to nyttige hjemmesider med relevant materiale. Alle henvisninger til Boserup er Boserup (1967).

### **Baggrund, mål og motiver**

Udviklingsbistanden fandt sit afsæt i det storstilede hjælpeprogram, amerikanerne iværksatte i 1947 med det erklærede formål at bidrage til genopbygningen af Europa efter 2. Verdenskrigs omfattende ødelæggelser. Amerikanernes årlige bidrag nåede op på mere end 2,5 % af den amerikanske nationalindkomst, og bistanden finansierede europæisk vareimport og styrkede betalingsbalancerne. Der var tale om makroøkonomisk program- eller betalingsbalance støtte, ikke om mikroøkonomisk projektbistand; og med hjælpen fulgte betingelser. Streng valuta-kontrol via Direktoratet for Vareforsyning blev f.eks. et kendetegn for den økonomiske politik.<sup>2</sup> Marshall-initiativet var klart humanitært inspireret. Der var et reelt ønske i USA om at få Europa bragt på fode. Samtidig blev der i USA skelet kraftigt til den kolde krigs politiske ønsker om at begrænse kommunismens indflydelse. Handelspolitiske interesser og behovet for at sikre forsyningen med råvarer spillede også ind. Denne blanding af etiske/humanitære og strategiske politiske og handelsmæssige interesser har lige fra begyndelsen haft en helt afgørende rolle i udviklingsbistandens udformning og gennemførelse.

Marshall-planen lykkedes over al forventning. Genopbygningen af Europa gik i historisk perspektiv meget stærkt, og gradvis kom der fokus på udviklingslandenes situation og behov. FN begyndte at støtte udviklingslandene med rådgivere og stipendier, og Danmarks første statslige bidrag til denne multilaterale indsats blev bevilget i 1950. Boserup (s. 85) bemærker, at siden starten af 1950erne er »kravet om bistand nået frem til at blive anerkendt som et hovedtema for international økonomisk politik«. Det er det stadig. Bistanden til udviklingslandene påbegyndte sin kraftige opstigning, specielt efter 1960, hvor mange tidligere kolonier blev selvstændige stater. Deres behov for investeringskapital og teknisk ekspertise blev et centralt omdrejningspunkt og rationale i bistanden, og forventningerne til bistandens effektivitet var store i lyset af Marshall-planens succes. Efterkrigstidens OEEC blev i 1961 omdannet til OECD, og de vestlige medlemslande har siden da koordineret deres udviklingslandsbistand gennem udviklingskomitéen DAC.

2. Min personlige interesse for økonomi og udvikling blev kraftigt stimuleret i mine gymnasieår (1967-70) af en historielærer, som i flere år havde arbejdet i Direktoratet og gavmildt delte ud af sine mange erfaringer.

## HVORDAN SER VERDEN UD?

Verdensbanken skiftede fokus fra genopbygning af Europa til udvikling i udviklingslandene i 1959, og bankens »International Development Association« (IDA) har siden da stået for bankens »bløde bistand«. Et netværk af regionale udviklingsbanker blev også etableret, og i Danmark blev Mogens Boserup chef for Sekretariatet for Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene i 1962. Den bilaterale bistand, som gives direkte fra et land til et andet snarere end via de multilaterale institutioner, vandt frem og er nu i de fleste giverlande mange gange større end den multilaterale bistand. I Danmarks tilfælde blev en omtrentlig lighed mellem multi- og bilateral bistand en realitet i slutningen af 1960'erne, men i de senere år har den multilaterale andel af den danske bistand ligget på omkring 30 %. Skiftet mod bilateral bistand har været med til at tydeliggøre, at bistandens mål og motiver er mangesidede.

Det erklærede formål med udviklingslandshjælpen er som oftest at styrke den økonomiske og sociale udvikling i modtagerlandene eller at imødekomme humanitære behov i katastrofesituationer. Dette gøres ved at overføre ressourcer i form af enten teknisk rådgivning, finansielle midler eller varer. I modsætning til Marshall-hjælpen skete dette i udviklingslandene helt op til 1980'erne primært i form af konkrete investeringsprojekter, men program- og betalingsbalancestøtte er siden da blevet mere udbredt. Blandt modtagerlandene af udviklingsbistand får lavindkomstlandene forholdsvis megen bistand per capita. Fattigdomskriteriet spiller en central rolle i bistandspolitikken, og etiske og moralske overvejelser har vægt. Boserup (s. 85-86) formulerer logikken således: »når først problemet om uligheden mellem nationerne er stillet som et social problem i verdensmålestok, så har man også – udtrykkeligt eller stiltiende – taget det grundpostulat som udgangspunkt at alle folkeslag og alle hudfarver er lige, og lighedsidens egen logik skal da nok sørge for at kravene bliver mere og mere omfattende og absolutte. Der er ingen holdplads på halvvejen«. Tankevækkende, også i dag.

I praksis er rendyrket altruisme sjælden i den internationale bistand. Rivaliseringen mellem Øst og Vest påvirkede i mange år fordelingen, og den kolde krigs afslutning førte i en periode i 1990'erne til en kraftig afmatning. Denne tendens er nu vendt bl.a. grundet nye sikkerhedsmæssi-

ge begrundelser.<sup>3</sup> At bistandspolitikken er et udenrigspolitisk instrument kommer også til udtryk i en meget ujævn byrdefordeling. Den amerikanske bistand faldt f.eks. drastisk fra ca. 0,6 til mindre end 0,2 % af nationalindkomsten mellem 1965 og 1990. Samtidig steg bistanden fra lande som Holland, Sverige, Norge og Danmark kraftigt til op mod 1 %.

Det er velkendt, at bistand ofte ydes med henblik på at fremme giverlandets kommercielle interesser, og bindinger af mange forskellige slags er fortsat udbredte, selvom der er sket klare fremskridt hen imod afbinding indenfor rammerne af DAC. Alt i alt er listen med bistandsmål i de fleste giverlande af betydelig længde, og allerede Boserup havde et endog meget skarpt øje til de fordele, bistanden kan indebære for Danmarks egne interesser. Han var f.eks. helt klar, da han pegede på fordelene ved bred folkelig medvirken i bistanden og argumenterede: »Det er ganske legitimt at vi ønsker at udnytte den chance for kulturel ekspansion, som udviklingshjælpen indebærer. Vor gevinst skulle være at navnlig mange unge får kontakt med fremmede kulturer« (Boserup, s. 98).

### Grundlæggende kriterier og dilemmaer

Boserup (s. 101 ff.) er både aktuel og relevant i sin identifikation og diskussion af tre helt grundlæggende kriterier for at yde bistand: (i) modtagerlandets behov, (ii) giverlandets muligheder, og (iii) modtagerlandets interesse for projektet. Det er yderst forfriskende for nutidens læser, at han så klart gør opmærksom på, at modtagerlandets relative behov ikke altid indtager en prominent plads; og det vækker til fornyet eftertanke, når han argumenterer for »stor faglig spredning« i dansk bistand. Boserup (s. 110) noterer sig at: »det er saligere at give end at tage«. Dette omskrives indsigtfuldt til, at det er nemmere at give end at modtage, og det konkluderes helt korrekt, at »det rigtige bistandskriterium« må omfatte, at modtagerlandet er aktivt interesseret i bistandsaktiviteten. Dette er blevet gentaget uendelig mange gange siden, og Boserups overvejelser ligger her i lige linie med mere moderne overvejelser omkring betydningen af »ejerskab« og »partnerskab« (se Riddell, 2007). Samtidig er han helt fri for den forsimpning, ejerskabsdebatten undertiden præges af. Boserup argumenterer nemlig rigtigt, at når bistand får karakter af en ret kan det

3. Før årtusindskiftet tegnede Pakistan, Irak og Afghanistan sig for mindre end 1 % af den samlede officielle bistand. I 2010 fik de mere end 25 %.

blive svært at opstille betingelser eller kræve indsigt med bistandens anvendelse.

Boserup pointerede også, at bistand i praksis typisk går hånd i hånd med både udtalte og underforståede betingelser ('conditionalities'). En heftig debat herom tog fart, især efter 1980ernes økonomiske reformprogrammer, der specielt i Afrika er blevet udsat for velbegrundet kritik. At formulere betingelser til den økonomiske politik i forbindelse med bistanden fik gradvist et særdeles dårligt »image«, og det er i dag ikke helt god tone at tale herom i bistandsarbejdet. Samtidig er det på paradoksal vis blevet helt almindeligt at diskutere, hvilke lande man selektivt bør støtte. Heroverfor står Boserups grundholdning, som jeg er helt enig i, at valget af bistandsopgaver »væsentligt må hvile på en pragmatisk bedømmelse af de enkelte forslag« (s. 110). Dette er en langt mere indsigtfuld tilgang til, hvad bistand egentlig bør dreje sig om end den ret så mekaniske henvisning til, at bistand kun virker i modtagerlande med såkaldt »god politik«. Denne fejlagtige holdning har redet bistandsdebatten som en mare i de sidste mange år, og er gang på gang blevet benyttet til at forplumre den offentlige debat. Begrebet »god politik« kan jo gradbøjes i det uendelige. Boserup var i modsætning hertil helt på det rene med, at bistandens grænseprodukt (helt i overensstemmelse med økonomisk teori) kan være endog meget stort i modtagerlande, som er fattige på kapital, og der kan ikke opstilles simple regler for, hvor meget bistand et land kan absorbere. Han havde også et klart blik dels for de mange markedsfejl, der gør at den private kapital ikke automatisk strømmer til sådanne lande, og dels for at uanset hvor meget privat kapital, der kommer, er der behov for offentlige investeringer, som bistanden kan være med til at finansiere. At det i praksis kan være svært at finde den rette balance bør imidlertid ikke skjules. »Dette spørgsmål om at finde en balance mellem fordelingssynspunktet og effektivitetssynspunktet melder sig ved ethvert socialpolitisk fremstød« (Boserup, s. 88). Dette gælder den dag i dag, men løsningen er i Boserups ånd ikke at forsøge sig med simple fordelingsnøgler for bistandens fordeling og på forhånd udelukke lande, hvor millioner af fattige mennesker lider under effekterne af dårlig regeringsførelse af den ene eller anden art. Løsningen ligger i at benytte sig af de forskellige bistandsmodaliteter, der findes i værktøjskassen, på fornuftig vis; og vi ved jo efterhånden en hel del om, hvad der virker, og ikke virker i bistanden.

**Udviklingsteori: bistandens rolle**

Boserup (1967) bemærkede i sit forord: »Undersøgelsen af udviklingsproblemerne, dette store nye felt indenfor samfundsvidenskaberne, er kun lige begyndt, og alle spørgsmål står vidtåbne for diskussion«; men Boserup var ikke i tvivl om, at bistanden er en ressource på linie med indenlandsk opsparing eller udenlandsk valuta (opsparing). Bistanden kan derfor, som Boserup stilfærdigt forklarer i to-gapsmodellens tradition (Chenery og Strout, 1966), supplere den indenlandske opsparing eller betale for øget import, der kan fremme væksten – og gennem nedsivning – udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Boserup (s. 97) fremhæver f.eks., at »dette bør dog ikke få os til at glemme at for mange af udviklingslandene, og blandt dem nogle af de største, er det den klingende mønt, der først og fremmest er fornøden – altså bistand i form af international købekraft«.

I modsætning til Boserup kan vi i 2012 se tilbage på fem årtiers omfattende ændringer i den globale økonomi, en udbredt eksperimenteren med økonomisk politik i udviklingslandene baseret på meget divergerende udviklingsparadigmer, og en ganske anseelig mængde teoretisk litteratur. Det er derfor ganske naturligt, at vi i dag er mere realistiske i fht. to-gap modellens begrænsninger, og at vi ser vækst mere som en nødvendig end som en tiltrækkelig betingelse for udvikling. Der er også med god grund kommet mere fokus på økonomisk ulighed som en potentiel bremse på vækst og udvikling, der skal tages eksplicit højde for gennem den økonomiske politik, end Boserup syntes at have i tankerne.

Det vil føre for vidt her at gennemgå udviklingsøkonomiens komplekse teorihistorie. Thorbecke (2000) giver imidlertid en letlæselig oversigt og uddrager essensen i fht. bistandens rolle fra det ene årti til det næste. Han noterer – helt i lighed med Boserup, at bistanden i 1960'erne fokuserede på opbygningen af kapital og infrastruktur. Men i 1970'erne skete der et fundamentalt skred over mod integrerede projekter og projekter til opfyldelse af grundlæggende menneskelige behov. Herefter fulgte 1980'ernes stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer, der førte til en opblomstring af betalingsbalancestøtten. Så kom 1990'erne, hvor bistanden endnu en gang blev set gennem fattigdomsorienteringens briller – men med en endnu bredere linse end tidligere. En langt mere selektiv landevalgstilgang blev kørt i stilling, og tankerne om »god regeringsførelse« påvirkede bistanden, så den kom til at omfatte en langt mere sammensat »politisk« portefølje af projekter. Sociale og uddannelsesindsatser vandt også frem, specielt efter 2000 og vedtagelsen af FNs Årtusindmål,

alt imens det traditionelle fokus på landbrugssektoren fra 1970erne kom under pres. Endelig har vi så i dansk sammenhæng i de senere år set et skifte fra Søren Pinds tanker om »frihed« som vejen til udvikling til Christian Friis Bachs fokus på en »rettighedsbaseret« tilgang som et centralt rationale for bistanden.

Det kan unægtelig vække til eftertanke, at der er sket så store skift i den politiske diskussion om bistandens rolle i årenes løb, men det ligger vel i sagens natur, at bistanden er et politisk emne. Tag det ofte gentagne slagord: »Trade, not aid«. Det er som Boserup (s. 45) bemærker, fyndigt – men misvisende. Han fortsætter: »det er simpelt hen forkert at tro at selv den mest imødekommende handelspolitik overfor udviklingslandene ville betyde så meget for dem at de dermed kan løse deres økonomiske problemer uden direkte hjælp fra de rige lande«.

### **Afsluttende bemærkninger: fremtidige udfordringer**

Udviklingsbistand er et kontroversielt emne, og bistand er blevet givet af mange forskellige lande til en lang række forskellige formål gennem mere end 50 år, hvor den globale økonomi har forandret sig på utallige måder. Eckhaus (1968) bemærker: »Foreign aid is not always effective ... but neither is any other foreign policy instrument«. Og han fortsætter: »While there are grave difficulties in establishing a rationale of general validity, there are greater difficulties in coming to a generally decisive criticism. Boserup var uden tvivl enig heri.

Og der ér sket endog meget store fremskridt i rigtig mange lande, som i årenes løb har fået en betragtelig andel af bistanden. Tænk blot på f.eks. Syd-Korea, Indien og Vietnam, og selv i Afrika har vi i de seneste 10-15 år set stor fremgang. En international arbejdsgruppe, som jeg deltager i, har i det sidste år studeret IDAs fremtid. Alt tyder på, at den nuværende modtagergruppe på 81 lande vil være faldet til det halve i 2025, og det er de helt store modtagerlande der ikke længere vil være »fattige nok« efter de eksisterende kriterier. Det synes som om bistand faktisk har været en god investering. Det passer ganske godt med, at markedsfejl er udbredte i udviklingslandene. Samtidig er mange tidligere modtagerlande blevet så udviklede, at de er begyndt at yde bistand. Det politiske og kommercielle rationale for bistanden synes fortsat at være intakt.

Ved fejringen af Danidas 50-års fødselsdag den 16. marts 2012 afsluttede udviklingsminister Christian Friis Bach sin åbningstale med at hen-vise til kampen mod fattigdom som helt afgørende i udviklingsarbejdet.

## BISTANDSPOLITIKKENS RATIONALE

Dette tema vil utvivlsomt fortsat stå centralt i bistanden, for trods global fremgang lever ca. 1 mia. mennesker stadig i fattigdom. En af fremtidens konkrete udfordringer i denne sammenhæng er, at en voksende andel af verdens fattige ikke længere lever i fattige lande. For 20 år siden levede 90 % af verdens fattige i lav-indkomstlandene. I dag bor 2/3 af verdens fattige i mellem-indkomstlande. Dette understreger, at den nuværende bistandsmodel må revideres, og dette skal finde sted samtidig med, at det samlede bistandsbillede undergår en kraftig forandring. Langt flere aktører (både private og offentlige) kommer til – og den statslige bistand udgør en faldende andel af den samlede bistandstrøm. Jeg tror Mogens Boserup ville have set på disse mange forandringer med stor optimisme. De svarer ganske godt med hans forventninger. Af afgørende nye fremtidige udfordringer for det globale samfund – som jeg ikke tror Boserup var opmærksom på, er den rolle klimaforandringerne er ved at få som drivkraft i fht. bistandspolitikken. Behovet for tilpasning til forandrede klimabetingelser på globalt og nationalt niveau vil i de kommende mange år komme til at spille en afgørende rolle i den økonomiske politik – og derfor også for bistandspolitikens fremtid.

### Litteratur

- Boserup, M. (1967): *Hjælper Vi? Den danske hjælp til udviklingslandene: Hvorfor? Hvor meget? Hvordan?* Gyldendals Uglebøger, København.
- Chenery, H.B. og Strout, A.M. (1966): Foreign Assistance and Economic Development. *American Economic Review*, Vol. 56(4), s. 679-733.
- Eckhaus, R.S. (1968): »The Rationale for Foreign Aid«. Working Paper no. 26, Department of Economics, MIT Cambridge, Massachusetts.
- Riddell, R.C. (2007): *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, Oxford.
- Tarp, F. (2006): Aid and Development. *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 13(2), s. 9-61.
- Thorbecke, E. (2000): The Development Doctrine and Foreign Aid. Chapter 1 in F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge, London.