

Hjælper udviklingsbistanden?

Karsten Laursen

Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse/Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The article looks at two opposing views of the efficiency of development aid. According to one aid does help, but it may be improved in many respects. According to another the main impact of aid is that it sustains corrupt regimes in power, and it should be abandoned. One explanation of this discord may be that the former is essentially based on micro-analysis while the latter is based on macro-analysis.

I litteraturen findes der ikke noget klart svar på det spørgsmål, der er stillet i overskriften, og jeg er heller ikke parat til at prøve at give et. Artiklen bliver derfor en oversigt over synspunkter. For og imod. Dispositionen indeholder følgende overskrifter: 1. Definition af bistand, 2. Bistandens omfang og fordeling, 3. Den hjælper, 4. Den hjælper ikke og 5. Afsluttende bemærkninger.

1. Definition af bistand

Om definitionen er der nogenlunde enighed, nemlig en overførsel af ressourcer på koncessionerede, d.v.s. bedre end markedsmæssige, vilkår. OECD's Development Assistance Committee kræver mere præcist tre kriterier opfyldt: (a) der skal være tale om officiel bistand, (b) formålet skal være økonomisk udvikling og højnelse af velfærd, og (c) gaveelementet skal være mindst 25% beregnet i forhold til en markedsrente på 10%.

Denne definition udelukker overførsler til militære formål, fordi sådanne anses for at være i strid med udvikling og velfærd. Endvidere falder private gaver, noget uretfærdigt, udenfor.

I øvrigt sonderer man mere eller mindre arbitrært mellem finansiel bistand, teknisk bistand og varehjælp.

2. Bistandens omfang og fordeling

Bistandsmodtagerne er naturligvis de såkaldte udviklingslande, som OECD opdeler i tre kategorier: (a) lavindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mindre end \$ 600, (b) lavere mellemindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mellem \$ 600 og \$ 1200 og (c) højere mellemindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mere end \$ 1200. Alt i alt drejer det sig om alle lande i Latinamerika, alle lande i Asien undtagen Japan og alle lande i Afrika undtagen Sydafrika.

Lavindkomstlandene modtager omkring 60% af den samlede bistand og bebos af

Hjælper udviklingsbistanden?

Karsten Laursen

Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse/Handelshøjskolen i København

SUMMARY: The article looks at two opposing views of the efficiency of development aid. According to one aid does help, but it may be improved in many respects. According to another the main impact of aid is that it sustains corrupt regimes in power, and it should be abandoned. One explanation of this discord may be that the former is essentially based on micro-analysis while the latter is based on macro-analysis.

I litteraturen findes der ikke noget klart svar på det spørgsmål, der er stillet i overskriften, og jeg er heller ikke parat til at prøve at give et. Artiklen bliver derfor en oversigt over synspunkter. For og imod. Dispositionen indeholder følgende overskrifter: 1. Definition af bistand, 2. Bistandens omfang og fordeling, 3. Den hjælper, 4. Den hjælper ikke og 5. Afsluttende bemærkninger.

1. Definition af bistand

Om definitionen er der nogenlunde enighed, nemlig en overførsel af ressourcer på koncessionerede, d.v.s. bedre end markedsmæssige, vilkår. OECD's Development Assistance Committee kræver mere præcist tre kriterier opfyldt: (a) der skal være tale om officiel bistand, (b) formålet skal være økonomisk udvikling og højnelse af velfærd, og (c) gaveelementet skal være mindst 25% beregnet i forhold til en markedsrente på 10%.

Denne definition udelukker overførsler til militære formål, fordi sådanne anses for at være i strid med udvikling og velfærd. Endvidere falder private gaver, noget uretfærdigt, udenfor.

I øvrigt sonderer man mere eller mindre arbitrært mellem finansiel bistand, teknisk bistand og varehjælp.

2. Bistandens omfang og fordeling

Bistandsmodtagerne er naturligvis de såkaldte udviklingslande, som OECD opdeler i tre kategorier: (a) lavindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mindre end \$ 600, (b) lavere mellemindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mellem \$ 600 og \$ 1200 og (c) højere mellemindkomstlande med en gennemsnitsindkomst i 1980 på mere end \$ 1200. Alt i alt drejer det sig om alle lande i Latinamerika, alle lande i Asien undtagen Japan og alle lande i Afrika undtagen Sydafrika.

Lavindkomstlandene modtager omkring 60% af den samlede bistand og bebos af

omkring 75% af udviklingslandenes samlede befolkning. Den samlede bistand omfatter omkring \$ 25–30 mia., svarende til ca. 1/3% af det samlede bruttonationalprodukt i OECD-landene. Dette betyder imidlertid ikke, at der finder nettokapitaleksport sted fra industrilande til udviklingslande. Efterhånden er det omvendt. Hjælpen gives som bekendt både bilateralt og gennem multilaterale organisationer, fordelt med ca. 75–25%.

3. Den hjælper

En af de nyeste kilder til dette udsagn er Cassen and associates (1986). Kort sagt konkluderer de: »Most of it, yes, ... however«.

Det tjener til forfatterens ros, at de tager selv denne forbeholdne konklusion med forbehold. De anser den ikke for at være klart eftervist, men betegner den som: »... at least a well-educated assessment«. Ud over deres egen analyse henviser de til Verdensbankens selvransagelse, som gav til resultat, at 80% af IDA (International Development Association) projekterne har haft et samfundsmæssigt afkast på 10% eller mere; da de regionale udviklingsbanker greb i egen barm, fandt de, at 60% af deres projekter var lykkedes fuldt ud, mens 30% var gået nogenlunde; endelig siger en række andre multilaterale institutioner, at hovedparten af deres udlån har givet et tilfredsstillende afkast. Der findes mig bekendt ikke tilsvarende analyser af den bilaterale bistand. I hvert fald findes der vist ikke nogen systematisk oversigt, men det er sandsynligt, at den bilaterale hjælp er mindre effektiv end den multilaterale, fordi den i højere grad er underkastet uvedkommende hensyn.

Man må gå ud fra, at de forskellige institutioners vurdering af egen indsats indeholder en vis »bias« i retning af selvovervurdering, hvortil kommer den usikkerhed, der knytter sig til beregning af »social rate of return«. I øvrigt går institutionernes »cost-benefit« analyser sjældent ret langt i retning af at inddrage eksterne virkninger.

Formålet med sådanne analyser af udviklingsbistandens virkning er dels at imødekomme skatteydernes berettigede krav på at vide, hvad de får for deres penge, dels at lære af egne fejltagelser. I det store og hele finder rapporten ingen grund til at tro, at de investeringer, der foretages for ODA-penge (Official Development Assistance) er ringere end dem, der foretages for privat regning og risiko. De skatteydere i OECD-landene, som ikke bryder sig om udviklingsbistand, må derfor bruge andre argumenter, end at den alligevel ikke hjælper. Men det erkendes, at der er mange fejlinvesteringer, og at fejkilderne findes hos både givere og modtagere.

På giversiden er en hyppig kilde til fejl, at lånet og projektet har rent kommercielle eller politiske motiver. Dette gælder oftere for bilaterale end for multilaterale overførsler. Man kunne mene, at i det omfang sådanne motiver strider mod OECD's vækst- og

velfærdskriterier, burde bistanden ikke rubriceres som sådan, men det bliver den naturligvis.

Rapporten peger også på en række tilfælde, hvor den tekniske forberedelse har været utilstrækkelig. Endelig bebrejdes långiverne, at de i for ringe grad lærer af deres egne fejltagelser og næsten ikke af andres. Kommunikationen mellem långivningsinstitutionerne er angiveligt for ringe. Hertil kommer, at mange projekter ifølge deres natur er forbundet med stor risiko. Det er f.eks. nemmere at håndtere et infrastrukturprojekt i Sydøstasien end at afhjælpe den værste fattigdom hos bønderne i Afrika syd for Sahara. Men netop hvor udfordringen og vanskelighederne er størst, er bistand mest påkrævet.

På modtagersiden kan der ifølge rapporten opstå problemer af administrativ karakter, men især som følge af den førte økonomiske politik, herunder at regeringen er ude af stand til at mobilisere »counterpart« finansiering. Der er næsten ifølge sagens natur ikke tvivl om, at den økonomiske politik i et udviklingsland er af langt større betydning for vækst og udvikling end bistand.

I de fleste lande er det en forholdsvis ringe del af de samlede investeringer, der finansieres af bistandsmidler. Ikke desto mindre søger især Verdensbanken at knytte betingelser vedrørende den økonomiske politik til bistand, hvadenten den har karakter af projekt-, program- eller strukturtilpasningslån. Historisk har Banken næppe haft større succes i sin rolle som økonomisk-politisk rådgiver.

4. Den hjælper ikke

En af de nyeste kilder til dette udsagn er Griffin (1986). Han siger blandt andet: »In practice foreign aid is doing little to promote growth in the Third World, and less to alleviate poverty. In the end it appears to be doing little more than sustaining corrupt and often vicious regimes in power, sometimes deliberately and sometimes perhaps not. In either event, the time may have come to abandon the enterprise ...«

Denne konklusion er det negative resultat af en empirisk efterprøvning af Chenery's gamle teori, en lidt løsagtig efterprøvning ganske vist. Kort fortalt siger teorien, at bistandsoverførsler vil supplere den indenlandske opsparing og dermed forøge investeringerne med det overførte beløb. Dermed øges den økonomiske vækst, og fattigdommen reduceres i kraft af en såkaldt »trickle-down« effekt. Hertil kommer, at den marginale opsparingskvote er større end den gennemsnitlige, således at investeringerne kan stige yderligere. Endelig vil kapitalimporten muligvis være forbundet med bedre teknologi og »management«, hvorved væksten går yderligere i vejret.

Griffins analyse skelner ikke mellem bistands- og andre overførsler. Den omfatter tolv lande og konstaterer blandt andet, at kapitaloverførslerne pr. indbygger stiger med

stigende gennemsnitsindkomster. Dette er for så vidt i strid med teorien, som man ville forvente, at kapitalafkastet er størst i de kapitalfattigste lande. Den egentlige bistands-overførsel korrigerer altså ikke for det forhold, at de kommercielle kapitalbevægelser går galt i byen i forhold til teorien. Den positive korrelation mellem kapitalimport og gennemsnitsindkomster gælder såvel multilaterale som bilaterale overførsler. Lidt i strid med både teori og ønsket om global indkomstudligning gælder den også, hvis man tager de rige lande med. Derimod findes der tilsyneladende ingen sammenhæng mellem kapitaloverførsler pr. indbygger og vækst i gennemsnitsindkomster. I en række tilfælde er fortegnet forkert. Det er naturligvis tænkeligt, at overførslerne bevidst kanaliseres til lavvækstlande, men der findes vist intet belæg for en sådan antagelse.

En af forklaringerne på den negative konklusion kan være, at bistanden i større eller mindre grad erstatter indenlandsk ressourcemobilisering, d.v.s. anvendes til forbrug eller køb af militært isenkram. Denne forklaring finder en vis støtte i den nævnte empiriske undersøgelse og faktisk også hos Chenery og Syrquin (1975). Helt går bistanden dog ikke op i røg; i et vist omfang resulterer kapitalimporten i øgede investeringer. En igangværende undersøgelse tyder tilmed på, at tendensen til, at bistandsoverførsler træder i stedet for indenlandsk opsparing, med tiden er blevet mindre udtalt, jfr. Griffin, Laursen og Yndgaard.

Problemet er imidlertid, at disse investeringer ikke synes at omsætte sig i større økonomisk vækst. Herpå anføres en række forklaringer, som peger i retning af, at bistanden forvrider investeringerne mod områder med lavere produktivitet.

For det første indeholder bilateral bistand ofte forventninger hos giverlandet om en politisk eller kommerciel gevinst, og en sådan forventning vil ofte stride mod en økonomisk effektiv anvendelse af hjælpen, jfr. ovenfor. F.eks. kan resultatet i stedet blive monumentale prestigeprojekter med ringe effekt for den økonomiske udvikling i modtagerlandet.

For det andet er det ikke blot bilateral bistand, som kan indeholde en sådan »bias«. Også EF koncentrerer sin bistand om store infrastrukturinvesteringer med stor synlighed.

For det tredje fører ønsket om at minimere administrationsomkostningerne hos de multilaterale givere ofte til få store i stedet for mange små projekter, og dette kan indebære en interessekonflikt mellem givere og modtagere af udviklingsbistand.

For det fjerde vil en stor del af den bilaterale hjælp ofte være bundet til køb i giverlandet. Eksempelvis er 60% af UK's bistand bilateral, og 80% af denne er bundet til køb i England. Konsekvensen heraf vil være projekter, som er både kapital- og valuta-krævende, og dette indebærer en skævhed i forhold til modtagerlandets ressource »endowment«.

Man kunne måske mene, at en snæver vækstmålestok er utilstrækkelig som målestok for effektiviteten af udviklingsbistanden. En anden dimension er afhjælpning af egentlig fattigdom. Det har været slagordet i efterhånden mange år, undertiden formuleret som et ønske om at tilgodese »basic needs«. Det er imidlertid vanskeligt at gå meget længere i så henseende end at koncentrere sin bistand på de lande, som fører en økonomisk politik med henblik på netop afhjælpning af absolut fattigdom. Empirien tyder imidlertid på, at hverken giverlande eller multilaterale institutioner har haft dette sigte for øje. Erfaringen siger ifølge Griffin tværtimod. Heri har han dog muligvis ikke ret, men det skal indrømmes, at retorikken om fattigdomsbekæmpelse ikke er fulgt op af nogen overbevisende empirisk dokumentation. Udviklingsforskningen har gennem den sidste halve snes år fået et stedse mere kasuistisk præg; den handler om vand i Bangladesh snarere end om generelle tendenser, og det billede, som tegnes af udviklingsprocessen, bliver stedse mere fragmentarisk.

5. Afsluttende bemærkninger

Her står vi så. Cassen og hans »associates« siger, at bistanden vistnok hjælper, og Griffin er tæt på at sige tværtom. En del af forklaringen på denne modstrid ligger i, at førstnævnte især beskæftiger sig med en analyse af effekten af konkrete projekter, mens sidstnævnte ser på de samlede virkninger af kapitaloverførsler. Hvad der er godt på mikroplanet, kan være skidt på makroplanet, fordi virkeligheden indeholder et utal af besværlige externaliteter. Måske har både Cassen og Griffin ret, men i så fald mest Griffin.

I analysen vel at mærke; ikke i konklusionen. Dér er det omvendt. Konklusionen bør formentlig ikke være, at bistanden indstilles, men at den gøres bedre, selv om det er svært at skrive en anvisning på, hvordan det gøres.

Litteratur

- | | |
|--|---|
| <p>Cassen, Robert and Associates. 1986. <i>Does Aid Work?</i> Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford.</p> <p>Chenery, Hollis B. og Moises Syrquin. 1975. <i>Patterns of Development 1950-1975</i>. Washington DC.</p> | <p>Griffin, Keith. 1986. <i>Doubts About Aid</i>. IDS Bulletin, vol. 17 No. 2, Institute of Development Studies, Sussex.</p> <p>Griffin, Peter, Karsten Laursen og Ebbe Yndgaard. <i>The Structure of Development</i> (arbejdstitel).</p> |
|--|---|

Man kunne måske mene, at en snæver vækstmålestok er utilstrækkelig som målestok for effektiviteten af udviklingsbistanden. En anden dimension er afhjælpning af egentlig fattigdom. Det har været slagordet i efterhånden mange år, undertiden formuleret som et ønske om at tilgodese »basic needs«. Det er imidlertid vanskeligt at gå meget længere i så henseende end at koncentrere sin bistand på de lande, som fører en økonomisk politik med henblik på netop afhjælpning af absolut fattigdom. Empirien tyder imidlertid på, at hverken giverlande eller multilaterale institutioner har haft dette sigte for øje. Erfaringen siger ifølge Griffin tværtimod. Heri har han dog muligvis ikke ret, men det skal indrømmes, at retorikken om fattigdomsbekæmpelse ikke er fulgt op af nogen overbevisende empirisk dokumentation. Udviklingsforskningen har gennem den sidste halve snes år fået et stedse mere kasuistisk præg; den handler om vand i Bangladesh snarere end om generelle tendenser, og det billede, som tegnes af udviklingsprocessen, bliver stedse mere fragmentarisk.

5. Afsluttende bemærkninger

Her står vi så. Cassen og hans »associates« siger, at bistanden vistnok hjælper, og Griffin er tæt på at sige tværtom. En del af forklaringen på denne modstrid ligger i, at førstnævnte især beskæftiger sig med en analyse af effekten af konkrete projekter, mens sidstnævnte ser på de samlede virkninger af kapitaloverførsler. Hvad der er godt på mikroplanet, kan være skidt på makroplanet, fordi virkeligheden indeholder et utal af besværlige externaliteter. Måske har både Cassen og Griffin ret, men i så fald mest Griffin.

I analysen vel at mærke; ikke i konklusionen. Dér er det omvendt. Konklusionen bør formentlig ikke være, at bistanden indstilles, men at den gøres bedre, selv om det er svært at skrive en anvisning på, hvordan det gøres.

Litteratur

- | | |
|--|---|
| <p>Cassen, Robert and Associates. 1986. <i>Does Aid Work?</i> Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford.</p> <p>Chenery, Hollis B. og Moises Syrquin. 1975. <i>Patterns of Development 1950-1975</i>. Washington DC.</p> | <p>Griffin, Keith. 1986. <i>Doubts About Aid</i>. IDS Bulletin, vol. 17 No. 2, Institute of Development Studies, Sussex.</p> <p>Griffin, Peter, Karsten Laursen og Ebbe Yndgaard. <i>The Structure of Development</i> (arbejdstitel).</p> |
|--|---|