

Hjælper hjælpen?

Af Carl-Johan Dalgaard

Hjælper Ulandshjælpen? Der er mange bud på dette spørgsmål i den aktuelle debat. Undertiden fremføres den påstand, at ulandsbistanden har nul effekt på den økonomiske vækst. Andre debattører mener at vide, at hjælpen er det rene ressourcespild der nærmest skader modtagerlandenes muligheder for økonomisk ekspansion. Endelig finder man, på den modsatte side, synspunktet om at ulandsbistanden til verdens fattigste lande bør fastholdes, og gerne forøges. Det er ikke oplagt hvad man skal mene om det hele.

Et fornuftigt sted at starte kunne være de studier der i de seneste år er trykt i internationale top tidsskrifter indenfor økonomi. Her er svaret, måske overraskende i lyset af den aktuelle debat, nogenlunde enslydende: For det typiske modtagerland er der en positiv effekt på den økonomiske vækst. Men effekten er ikke lige stor i alle lande, endsige i alle perioder. I øjeblikket forskes der intenst i spørgsmålet om hvordan dét nu kan være, og hvad der driver disse forskelle. Men det ændrer ikke ved hoved konklusionen, nemlig at ulandsbistanden gennemgående synes at have stimuleret den økonomiske aktivitet i modtagerlandene over de forgange 30 år.

Men, kunne man jo så fristes til at sige, hvordan hulen kan den konklusion være rigtig når der er allehånde eksempler på spektakulært fejlslagne ulandsprojekter? Hvad mere er, det kontinent på kloden der har modtaget allermest hjælp over de sidste 3 årtier, Afrika, er fortsat hårrejsende fattigt. Gennem den optik ligger konklusionen om at hjælpen har været spildt (eller måske er direkte skadelig) snublende nær. Det er jo nærmest sund fornuft.

Nu skal man så på den anden side ikke glemme at det også engang var sund fornuft at jorden måtte være flad. Så måske er det værd at undersøge substansen i disse indvendinger der ofte, i varierende form, indgår i debatten.

Den første indvending kan vi kalde ”anekdote argumentet”. Anekdote argumentet har så afgjort sine meritter. Det er som regel underholdende at lytte til, og desuden er det jo definatorisk forankret i ”den virkelige verden”. Alligevel må man anse det som værdiløst, når det drejer sig om hvorvidt ”ulandshjælpen hjælper”. For naturligvis gennemføres der investeringer for ulandsmidler der i bakspejlet viser sig at være uproduktive! Sagen er, at det næsten ikke kan være anderledes. Tænk på privatfinansierede investeringer. Der er dyngesvis af eksempler på fejlslagne private investeringer. Under ”dot-com bølgen” blev milliarder skyllet direkte ned i afløbet. Hvad med offentlige investeringer? Her er 1 ord vist tilstrækkeligt: ”Amanda”. Selv i velfungerende samfund som det danske spilder det offentlige millioner af kroner på fejlslagne investeringsprojekter. Men på

trods af disse (og andre) eksempler kappes økonomerne ikke ligefrem om at overtale beslutningstagerne til at bremse den private (og offentlige) investeringslyst. Forklaringen er naturligvis, at desuagtet anekdoterne så har investeringerne en positiv effekt på samfundsøkonomiens udvikling – samlet set. Det er præcis det samme der bør være målestokken når talen falder på investeringer finansieret af ulandsbistand. Der vil altid være eksempler på fejlslagne ulandsprojekter. At forestille sig andet er ganske enkelt naivt. Den sande lakmusprøve for hjælpens effektivitet er i stedet om den gennemgående stimulerer væksten. Som nævnt tyder den fremmeste forskning på området på at det gør den.

Disse overvejelser leder naturligt til den næste indvending: ”Ulandsbistanden kan ikke være vækstfremmende siden modtagerlandene fortsat er fattige efter mere end 30 år med økonomisk støtte fra den vestlige verden.” Argumentet synes at vinde i tyngde når debattøren kan henvise til tal. I 2002 blev der anvendt ca. 60 milliarder dollar til ulandsbistand, på verdensplan. Altså nær 370 milliarder kroner, eller godt halvanden gang så meget som kongeriget Danmark anvendte på lønninger til offentlige ansatte i samme år. Med andre ord: en rasende masse penge. Af denne sum modtog de afrikanske lande der befinder sig syd for Sahara ca. 1/3. Med en saltvandsindsprøjtning af de dimensioner (hvert år) virker det næsten fornuftstridigt og uforståeligt at andre samtidig kan hævde at ulandshjælpen virker. For når alt kommer til alt er der ikke hulens meget damp under kedlerne i hovedparten af de afrikanske økonomier. At se ekspansionen i langsom gengivelse er næsten som at se på lysbilleder; der er ikke meget bevægelse. Rimelige betragtninger, men i argumentationskæden glemmes udfordringens omfang. Hvor hjælpen regnes i milliarder af dollar, regnes antallet af globale modtagere også i milliarder. Det gør straks omfanget af hjælpen noget mindre imponerende. Mere konkret kan man konstatere, at hver afrikaner syd for Sahara, modtog en overførsel på ca. 35 \$ i 2002. Det er værd at erindre, at vi her fokuserer på lande udstyret med et minimalt sundhedsvæsen, et mangelfuldt uddannelsessystem, og hvor den indenlandske infrastruktur ofte kun eksisterer uden for regntiden. Forestillingen om at en årlig overførsel der svarer til et par familie pizzaer og ½ liter cola pr. indbygger bør kunne løfte et land gennem det der blot tilnærmelsesvis kan sidestilles med den industrielle revolution og 150 års solid økonomisk udvikling i den vestlige verden er temmelig optimistisk. At forestille sig at det oven i købet vil kunne ske på 30-40 år er ganske enkelt absurd.

Den seneste forskning tyder på, at ulandshjælpen gennemgående har haft en stimulerende effekt på den økonomiske vækst i modtagerlandene. Men størrelsesordenen er ikke tilstrækkelig til at løfte Afrika ud af fattigdommen på få årtier. Der er altså ingen modstrid mellem

en gennemgående positiv effekt af ulandsbistanden og det forhold at modtagerlandene fortsat er meget fattige.

Det er nu ikke alene blandt bistandsskeptikere, at forventningerne til bistandens gennemslagskraft forlods er store. I forbindelse med FNs officielle målsætninger for det nye årtusind (de såkaldte "millennium development goals") er det blevet gjort gældende, at den (ekstreme) globale fattigdom kan halveres inden 2015 rinder ud. Blot kræver det, lyder argumentet, at alle donor landene (særligt USA) øger deres bevillinger til 0,7 % af BNP. Men baggrunden for disse forhåbninger er at finde i uhyre problematiske analyser, der involverer forældede forudsætninger og et modelapparat der helt og aldeles er udrangeret. En forøgelse af bistandsniveauet vil utvivlsomt være en gevinst for den tredje verden. Men selv under antagelse om at alle investeringer går godt, vil man ikke kunne vente at nå omtalte målsætning ved bistand alene. Effekten af ulandsbistand er ganske enkelt ikke stor nok. Det er præcis denne type af opskruede forventninger, der på sigt kan lede til frustration over tilsyneladende udeblevne resultater. Dette vil skade opbakningen bag ulandsbistanden, og i sidste ende indbyggerne i verdens fattigste lande.

Endskønt den samlede effekt af ulandsbistanden gennemgående synes at være positiv, er det endnu engang værd at understrege de forskelle i gennemslag der også er blevet dokumenteret i studie efter studie. Endnu er det uklart hvad der driver disse forskelle. Det er muligt at forskelligheden bunder i forhold modtagerlandene kan kontrollere; såsom den førte makroøkonomiske politik. En anden hypotese er, at forskellene (også) kan tilskrives måden bistanden blevet givet på – altså den førte donorpholitik. For det tredje er der en lang række ydre faktorer og naturgivne forhold, som ulandene har ingen eller kun ringe kontrol over, og som også kan påvirke hjælpens effekt. De kommende års forskning vil utvivlsomt stræbe efter at bidrage med resultater på området, hvilket forhåbentlig kan være med til at gøre bistanden mere effektiv. Det vil være til glæde for skatteyderne, der betaler; men det vil så sandelig også være til gavn for de mere end 1 milliard mennesker, der lever for under 1 dollar om dagen i verdenssamfundet anno 2005.