

Arne Jon Isachsen

MÅNEDSBREVET

August 2009

KAN VESTEN REDDE AFRIKA?

Vår forståelse av hva som skal til for å skape vekst og utvikling i fattige land, er mindre enn mange tror. Bistandsmiljøene er preget av inflaterte forventninger til hva u-hjelp fra Vesten kan bety for den økonomiske utviklingen i Afrika. Incentiver som bistand skaper, må det legges langt mer arbeid i å forstå. Kanskje det å utvikle gode vaner er hva som skal til for å skape vekst og utvikling. Men hva kan andre bidra med her?

Kjente økonomer, popartister og politikere går stadig i bresjen for å redde Afrika. Jeffrey Sachs, Bob Geldorf og Tony Blair, for å nevne noen. De store omveltningene og de ambisiøse målene gir de store overskriftene, og kanskje også de store pengene. Bak ligger en overdreven tro å hva ekstern bistand kan bidra med for å skape vekst og utvikling i andre land.¹

Betydelig bistand fra Vesten

Over årene 1960-2006 har vestlige land til sammen gitt over 700 milliarder dollar i bistand til Afrika, regnet i kjøpekraften til dagens dollar. Det typiske land i Afrika mottok i perioden 1990-2006 u-hjelp tilsvarende 37 prosent av de offentlige utgiftene i landet.² En så stor del av utgiftene dekket av gaver utenfra, befester eksisterende maktstrukturer. Store pengegaver fra andre land gjør myndighetene mindre lydhøre overfor folkets ønsker. Andres penger fremmer verken utvikling eller demokrati.

Vi vet mindre enn folk flest tror om hva som skal til for økonomisk vekst og utvikling. Selv Verdensbanken erkjenner at man egentlig skjønner lite av hva som kreves for suksess: "Ulike tiltak kan gi samme resultat, og samme tiltak kan gi ulike resultat." Men vi vet at utvikling og

¹ Dette Månedsbrevet er basert på artikkelen "Can the West Save Africa?", av William Easterly, i *Journal of Economic Literature*, 2009, side 373-447.

² Med "typiske land" menes her medianen, dvs. like mange land fikk mer i u-hjelp og like mange fikk mindre.

demokrati må komme innenfra, og at ansvarlige myndigheter som sikrer stabile økonomiske og politiske rammebetingelser, er avgjørende for å lykkes.

I de siste fire tiår har den økonomiske veksten i Afrika vært på linje med økningen i befolkningen. Det gir uendret levestandard. For å tro at bistand har bidratt til økonomisk vekst i Afrika, må man også tro at veksten pr. innbygger ville ha vært negativ i fravær av bistand. Det er mulig. Men vanskelig å tro. Land som lykkes med økonomisk vekst og utvikling, er sjelden store mottakere av andres penger.

Utvikle gode vaner

Om u-hjelp øremerkes til bygging av en vei som myndighetene likevel ville bygget, er de nye pengene egentlig for frie midler å regne. Når andre betaler for veien, kan myndighetene omdisponere egne midler fritt. Således er det ikke godt å vite hva slags aktiviteter u-hjelp egentlig fremmer.

Et meget robust resultat i u-landsforskningen er at bistand ofte skaper økt korrupsjon. Det gjelder særlig i land med stort etnisk mangfold, hvilket preger de fleste land i Afrika. I denne sammenheng har Jeffrey Sachs gått inn for at korrupte regjeringer burde få mer u-hjelp. For dermed å kunne finansiere tiltak til bekjempelse av korrupsjonen. Andre stiller seg tvilende til en slik politikk.

”Capacity-building” har lenge vært et moteord i bistandspolitikken. Det gjelder å bygge opp et ikke-korrupt embetsverk som tenker langsiktig og på hele befolkningens beste. Som allokterer penger til investeringer og ikke forbruk, og gjøre det på en effektiv måte. Forskning viser klart at dette ikke er enkelt.

Kanskje kan vi si det slik at økonomisk fremgang krever gode vaner? For et land så vel som for den enkelte. Hvordan utvikle gode vaner blir i så fall utfordringen. Spare jevnt, arbeide hardt, ta mer utdannelse, være presis, ærlig og ordholden.

Mål som ikke innfris

I en serie av UNESCO-møter tidlig på 1960-tallet ble målet om skolegang til alle innen 1980 klart nedfelt. Da dette ikke skjedde, ble det på nye toppmøter i FN besluttet at målet skulle nås innen år 2000. Men tusenårsskiftet kom uten at løftet var innfridd. På FNs Millenium Development Goals toppmøte samme år var det atter enighet om det samme målet – alle barn på skolen – denne gangen innen 2015.

Tilsvarende er målet om bedre infrastruktur med rent vann og gode sanitære forhold til alle en gjenganger. At man ikke når de oppsatte målene fører sjelden til noen endring i atferd. Ofte er reaksjonen bare mer av det samme. Løfter gjentas. Innfrielse uteblir.

Stadig å gjenta mål som ikke innfris, gjerne med nye navn, er et godt eksempel på sykliske moter i u-hjelpen. Villighet til læring er liten. Det hele vitner om inflaterte forventninger til hva bistand fra Vesten kan bety for den økonomiske veksten i Afrika.

Ivrige giverland må være langt mer beskjedne i ambisjonene om hva de kan få til ved å sette opp mål, og mye mer ambisiøse i å prøve å forstå hvilke incentiver bistand skaper. For den enkelte, for de ulike institusjonene, og for myndighetene. Alle aktørene har sine incentiver og sine interessegrupper å forholde seg til. Virkningene av u-hjelp blir uklare.

Større pakker

Tidlig på 1980-tallet introduserte både IMF og Verdensbanken "Structural adjustment loans" som hurtig kunne ytes, gitt at mottakerlandene "adjusted" sin strukturpolitikk i en vekstvennlig retning. Disse lånene var ingen suksess, verken i Afrika, Latin-Amerika eller Midtøsten. Land fikk lån gjentatte ganger uten at de avtalte, strukturpolitiske tiltak ble iverksatt. Siden mottakerlandene visste at Verdensbanken hadde press på seg til å bruke opp sine utlånskvoten til det enkelte land, var trusselen om ikke å yte lån lite troverdig.

Svært få akademiske studier finner vekstfremmende effekt av "Structural adjustment loans". Noen studier konkluderer med at virkningen for den økonomiske veksten var klart negativ. I analyser gjennomført av IMF og Verdensbanken er konklusjonene ofte mer positive.

"Structural adjustment loans" innfridde ikke forventningene. En bedring av de makroøkonomiske forholdene i det enkelte land fant ikke sted. Ettersom den økonomiske fremgangen uteble, lot ikke lånene seg tilbakebetale. I 1996 ble deler av disse lånene ettergitt. I 2005 ble så godt som all den gjenværende gjelden her strøket.

Mens store, strukturelle omveltninger påført av idealistiske utenforstående ikke ser ut til å gi de ønskede resultatene, finnes det eksempler på at enkle grep innenlands gjør det. Da myndighetene ble kjent med resultatene fra en studie som viste at bare 13 prosent av penger fra de sentrale myndighetene til grunnskolen i Uganda nådde frem, ble tiltak iverksatt for å sikre at denne prosentandelen økte. Men myndighetene gikk lenger. De lot lokalavisene offentliggjøre "intended transfers" til den enkelte skole. Dermed kunne foreldre følge med. Og resultatet uteble ikke. En presentsats på 13 gikk opp til 80. Åpenhet på det lokale planet bidrog til ønsket endring i atferd. Eller bedre vaner.

Fra prosjektbistand til militære intervensjoner og gjenoppbygging

Når den økonomiske veksten uteblir til tross for omfattende u-hjelp, peker man i bidragsmiljøene ofte på at det er noe mer som må til. Andre ting som må på plass først før hjelpen utenfra har de gode virkningene. På den måten utvides agendaen for u-hjelp. Villigheten til læring svekkes. Det blir vanskelig å parkere en politikk som virkningsløs eller direkte ødeleggende dersom man alltid kan trekke frem en uteglemt, nødvendig betingelse.

Utenlandsk bistand omfatter tidvis også militære intervensjoner og gjenoppbygging av krigsherjede land. Om utenlandske aktører forventes å betale ut lokal krigsherrer, skaper dette incentiver til å skaffe seg større makt. Dess mer makt, dess mer kan man forlange for ikke å bruke denne makten. Og vold kan tas i bruk for å utvide sitt maktgrunnlag. På denne bakgrunn kan man stille spørsmålsteget ved om militære intervensjoner utenfra er noe positivt

bidrag for gjenoppbygning av "failed states". Og også om det forholder seg slik mange hevder at "failed states" ikke kan komme på beina ved egne grep.

Har "giverlandskonferanser" i etterkant av borgerkriger noe for seg? Forventninger om slike konferanser er med på å øke størrelsen på den forventede potten. Og dermed gi incitament til de ulike fraksjonene innen et borgerkrigsherjet land om ikke å gi seg.

Hvem har ansvaret?

Økonomisk vekst og utvikling er ikke noe andre kan gjøre for en. Det gjelder for den enkelte så vel som for et land. Andre kan i noen grad bidra ved å legge forholdene til rette. Men beslutninger, atferd og ansvar kan man ikke ta fra det enkelte mennesket like lite som man kan ta det fra det enkelte land.

31. august 2009

Home Page: <http://home.bi.no/fag87025/>