



Vækst, velfærd og udviklingsbistand

Det hævdes ofte at udviklingsbistanden ikke virker, fordi mange modtagerlande ikke har haft nævneværdig økonomisk vækst til trods for årtiers bistand. Ikke desto mindre har en lang række velfærds- og livskvalitetsindikatorer udviklet sig positivt selv i fattige lande.

November 2008

På trods af årtier med udviklingsbistand til verdens fattige lande er det åbenbart, at de fleste udviklingslande ikke har haft økonomisk vækst af betydning, og at indkomstskellet mellem de fattige og de rige lande er blevet stadigt større. Globalt set har kun 5 lande nået en årlig vækstrate på 7 % over en 15-årig periode (1985-2000), og mens et begrænset antal lande især i Sydøstasien har oplevet økonomisk vækst, er der ikke megen økonomisk forbedring at spore i de fleste afrikanske lande, og i en del af disse har væksten endda været negativ. Kun to af de afrikanske lande syd for Sahara, Botswana og Ækvatorial Guinea, har opnået stabile årlige vækstrater på over 7 % gennem de seneste 15 år, og kun ni af de afrikanske lande er nået over et gennemsnit på 2 %.

Men betyder disse lidet opmuntrende tal, at udviklingsbistanden er forfejlet? Kan vi på denne baggrund konkludere, som visse økonomer gør, at udviklingsbistand ikke har haft nogen positiv – og i visse tilfælde endda en negativ – effekt, når det nu forholder sig sådan, at de fleste modtagerlande ikke har haft nogen økonomisk vækst af betydning? Eller er der andre måder at måle udvikling på, tilgange der eventuelt ville påvise mere positive resultater?

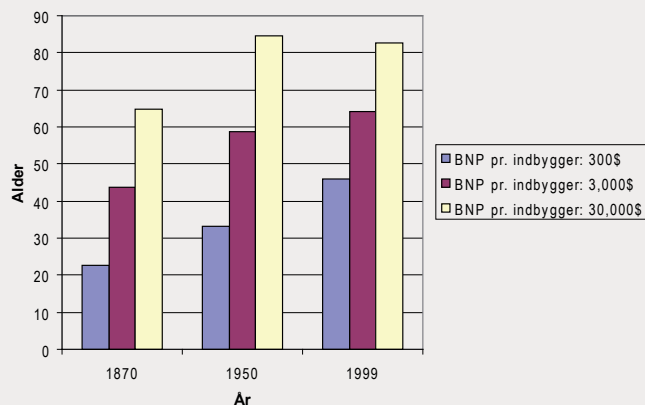
Ved at gennemgå en række studier af såkaldte velfærdsindikatorer, vækst og udviklingsbistand samt deres indbyrdes sammenhæng forsøger dette brief at give et mere nuanceret syn på udviklingen i verdens fattige lande såvel som på bistanden og dens effekter.

Velfærds- eller livskvalitetsindikatorer omfatter forskellige faktorer, der måler et samfunds generelle velfærdsniveau på ikke-økonomiske områder. Disse inkluderer blandt andet dødelighed, sundhed og ernæring, uddannelse, adgang til offentlige goder og politiske rettigheder.

Anbefalinger

- For at økonomisk vækst skal omsætte sig i forbedrede velfærdsindikatorer, er det vigtigt at udjævne indkomstforskellene inden for det enkelte land. Derfor bør udviklingsbistanden bidrage til en ligelig fordeling af goderne i et givent samfund.
- Indikatorer for et samfunds velfærdsniveau påvirkes af såvel globale udviklinger som nationale forhold. Udviklingsbistanden bør således ikke afgrænse sig til de sidstnævnte, men også stimulere globale landvindinger inden for sundhed m.v.
- Udviklingsbistand inden for sundhed og uddannelse bør prioriteres, da forbedringer inden for disse sektorer synes at have væsentlig effekt på andre velfærdsindikatorer (lighed mellem kønnene, politiske rettigheder, m.v.), og samtidig udgør disse forbedringer et vigtigt grundlag for økonomisk vækst.

Figur I: Gennemsnitlig levealder i verden



Kilde: Kenny, C. (2005): 'Why Are We Worried About Income? Nearly Everything that Matters is Converging'. *World Development* 33(1): 1-19.

Vækst vs. sociale indikatorer

Igennem mange år har der været en tendens til at måle et lands udviklingsniveau og effekten af bistand fortrinsvis på baggrund af økonomiske faktorer og særligt økonomisk vækst. Samtidig har der været en udbredt anerkendelse af at dette giver et utilstrækkeligt billede af et lands samlede udvikling. Mange udviklingsteoretikere har påpeget at en model, der sidestiller udvikling med vækst, har sine klare begrænsninger, og at man ved at inddrage andre faktorer kan danne sig et bedre billede af den udviklingsmæssige tilstand i et givent land. For selvom indkomst er meget væsentlig for et godt liv, er det ikke det eneste afgørende. Udviklingen af 'Human Development' indekset omfatter da også en lang række indikatorer udover de rent økonomiske.

Den væsentligste kritik af vækstmodellen er dens manglende egnethed til at måle egentlig livskvalitet. Den kollektive produktion kan vokse samtidig med at store dele af befolkningens livskvalitet bliver dårligere og omvendt. Desuden er forbedringer af både sundhed og uddannelse ofte nødvendige for befolkningens deltagelse i produktionen og derved for øget vækst.

At hævde at bistand er forfejlet, hvis ikke den bidrager til økonomisk vækst, er således meget simplificeret. Påstanden ser bort fra det faktum at mere end halvdelen af al bistand er øremærket forbedringer i de sociale serviceydelser såsom sundhed og uddannelse, finansiering af gældslettelse, eller nødhjælp og fødevarerhjælp snarere end egentlige økonomiske investeringer. Samtidig er øget vækst i et land ikke nogen garanti for at den gennemsnitlige indbyggers indkomst bliver højere. Væksten kan lige så vel føre til en stigning i en begrænset gruppes rigdom, mens et flertal af befolkningen ikke får nogen glæde heraf.

Indhenter de fattige lande de rige på velfærden?

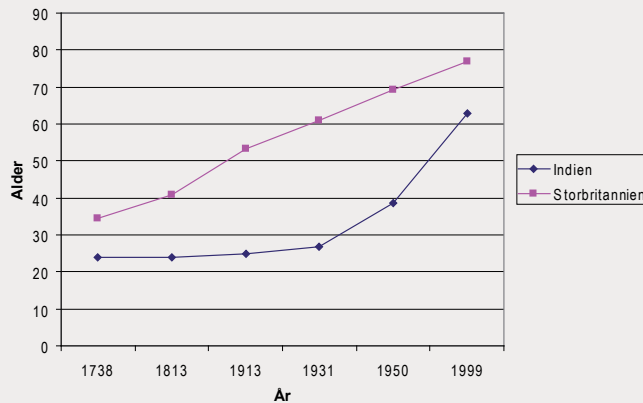
Når vi har erkendt, at økonomisk vækst ikke er den eneste udviklingsindikator, og at velfærdsindikatorer også er vigtige, står vi tilbage med spørgsmålet: Er livskvaliteten blevet forbedret i de fattige lande?

Generelt synes der at være en klar forbindelse mellem indkomst og velfærdsindikatorer. Lande med højere BNP pr. indbygger scorer generelt også højere hvad angår velfærdsindikatorer: De har gennemsnitligt længere forventet levetid, lavere børnedødelighed, bedre adgang til basal uddannelse, bedre beskyttelse af politiske rettigheder, mindre børnearbejde, højere kalorieindtag, samt mindre politisk, kønsmæssig og etnisk undertrykkelse, ligesom der synes at være en tydelig forbindelse mellem vækst og en lang række andre velfærdsindikatorer. Dette er dog især tilfældet i lande, hvor økonomisk vækst er ledsaget af en generel forbedring af indkomster, det vil sige at afstanden mellem rig og fattig inden for landets grænser er blevet mindre.

Samtidig er det værd at bemærke at disse tilsyneladende tydelige eksempler på et kausalt forhold mellem indkomst og velfærd næsten udelukkende findes i studier, der studerer spørgsmålet på tværs af lande. De få historiske studier af emnet ser på udviklingen af velfærdsindikatorer over tid inden for enkelte lande, og disse finder bemærkelsesværdigt varierende forandringer i livskvalitet i takt med øget vækst.

Af figur 1 fremgår det at der er en klar generel sammenhæng mellem indkomst og forventet levetid, men set over tid er det tydeligt, at der er sket en forbedring for alle indkomstgrupper (stærkest for gruppen med lav indkomst og svagest for gruppen med høj indkomst).

Figur 2: Gennemsnitlig levealder i Indien og Storbritannien



Kilde: Kenny, C. (2005): 'Why Are We Worried About Income? Nearly Everything that Matters is Converging'. *World Development* 33(1): 1-19

Derfor står det klart, at andre faktorer udover indkomst også har stor betydning for den gennemsnitlige levealder. Så mens indkomst pr. indbygger i høj grad synes at påvirke de fleste velfærdsindikatorer i positiv retning, når man ser på forskellene mellem landene, så er forandringerne i disse velfærdsindikatorer meget ujævnt og til tider endda negativt relaterede til indkomst, når man kigger på udviklingen i et enkelt land over en længere periode. Centrale velfærdsindikatorer såsom demokrati, kvaliteten af institutioner, menneskerettigheder, uddannelsesfaktorer, og forventet levetid forbedres ikke med øget indkomst, når der er taget forbehold for særlige nationale forhold. Visse mere eller mindre konstante faktorer som naturressourcer, klima, adgang til hav, samt etniske og sociale strukturer, kan også have betydelig indflydelse på et lands indkomst og velfærd, og på den måde skabe en tilsyneladende (falsk) positiv eller negativ forbindelse mellem indkomst og velfærdsindikatorer. Samtidig er mange forbedringer i velfærdsindikatorer i lige så høj grad relateret til globale forandringer, international vækst og socioøkonomiske fremskridt som til den nationale indkomstudvikling. Eksempelvis har tekniske landvindinger som antibiotika medført en meget betydelig forbedring af den forventede levetid i mange lande.

Derfor kan man i høj grad sætte spørgsmålstegn ved det direkte kausale forhold mellem vækst og livskvalitet. På trods af at rige lande bliver stadigt rigere i forhold til fattige lande, så viser flere studier, at der for de fleste velfærdsindikatorer finder en betydelig tilnærmelse mellem rige og fattige lande sted, en effekt der som nævnt er særligt tydelig, når man tager udgangspunkt i historiske analyser. Der er således

globalt set sket klare udviklingsmæssige forbedringer i løbet af de sidste tredive år. Faktisk overgår velfærdsforbedringsraterne i udviklingslandene gennem det seneste halve århundrede klart de forbedringsrater, der er set i Vesteuropas historie.

Som det fremgår af figur 2 gælder det, at mens Storbritannien konstant har haft en højere gennemsnitlig levealder end Indien, er der en klar tendens til at dette skel bliver stadigt mindre. Særligt efter 1940 er gennemsnitslevalderen i Indien steget kraftigt sammenlignet med Storbritannien, som har haft en jævn, mere behersket stigning.

Samtidig er det vigtigt at anerkende det indbyrdes forhold de forskellige velfærdsindikatorer imellem, da disse ofte har lige så stor eller større indflydelse for hinanden end indkomst. Eksempelvis viser studier at forventet levetid ikke blot er nært forbundet med indkomst, men også med evnen til at læse og skrive og, ikke overraskende, med spædbørnsdødelighed. Samtidig forbedres den forventede levetid, når det offentlige sørger for adgang til sundhedsfaciliteter og basal uddannelse. F.eks. er antallet af læger pr. 1000 indbyggere, antallet af indbyggere pr. hospitalsseng samt kalorieindtag pr. indbygger alle forbundne med en lang række andre velfærdsindikatorer.

Hvordan hænger det sammen med bistand?

Har denne forbedring i velfærd så noget med udviklingsbistanden at gøre? Der findes endnu kun få studier, der beskæftiger sig med denne sammenhæng. Generelt er konklusionen på de studier, der rent faktisk foreligger, at bistand i en vis grad har bidraget til den forbedrede velfærd, men at den ikke udgør hele forklaringen. Særligt i lande med lav velfærd er der en

sammenhæng, hvilket meget vel kan skyldes, at det er i disse lande at der er mest plads til forbedringer.

Til gengæld er der en vis uklarhed om, hvorvidt den positive effekt af bistand sker direkte i form af forbedret adgang til offentlige serviceydelser samt fattigdomsorienterede, indkomstskabende aktiviteter, eller indirekte, ved at bistand generelt medfører øgede offentlige udgifter rettet mod fattigdomsbekæmpelse. I denne forbindelse er det ikke overraskende at øgede udgifter inden for sundheds-, sanitets- og uddannelsessektorerne har den største effekt, selvom også penge brugt på infrastruktur i landområder, mikro-kredit og landbrugsteknologi kan have positive velfærdsmæssige konsekvenser for de fattigste såvel som for befolkningen som helhed. Mest sandsynligt er det at bistand både har en direkte og en indirekte effekt på velfærden, men at den ikke står alene. Samtidig har de seneste års øgede fokus på netop velfærdsforbedringer sandsynligvis haft en positiv effekt.

Mere overraskende er det at der, selvom der synes at være en klar sammenhæng mellem visse økonomiske politikker og økonomisk vækst, tilsyneladende ikke er meget, der indikerer at særlige økonomiske politikker er nødvendige for at sikre bistandseffektivitet i forhold til flere velfærdsindikatorer. Der er altså meget, der tyder på, at velfærdsindikatorer i flere lande er blevet forbedret, selvom de pågældende lande ikke har ført en såkaldt 'fornuftig' økonomisk politik.

Konsekvenserne af bistand allokeret til velfærdsforbedringer for de fattige er imidlertid svære at evaluere, for det første fordi mange elementer i denne

forbindelse ikke er særligt målbare, og for det andet fordi resultaterne ofte er længe om at komme til udtryk. Ikke desto mindre mener flere forskere at kunne påvise, at bistanden har været klart medvirkende til den positive udvikling, mens andre er mere skeptiske. Dette skyldes ikke mindst studier, der peger på, at forandringer i velfærd er mindre relaterede til specifikke nationale politikker og inputs, end de er til globale forandringer og andre vedvarende forandringer i økonomien og samfundet såvel som til mere eller mindre konstante omstændigheder som eksempelvis geografiske forhold.

Mere specifikt synes eksisterende data at vise, at mens bistanden spiller en reel rolle generelt, eksempelvis ved at forbedre adgangen til sociale serviceydelser og til en vis grad ved at skabe indkomstmuligheder for de fattige, så har dens historiske betydning for forbedringer inden for flere udvalgte velfærdsindikatorer været noget begrænset. Samtidig spiller globale landvindinger på bestemte områder en lige så stor eller større rolle for udviklingen i visse velfærdsindikatorer i de fattige lande.

Tina Maria Jensen
www.diis.dk/tme – tme@diis.dk

Læs mere:

Clemens, M.A.; C.J. Kenny & T.J. Moss (2007): The trouble with the MDGs: confronting expectations of aid and development success. *World Development*, vol.35, no.5, pp.735-751

Easterlin, R.A. (2000): The worldwide standard of living since 1800. *The Journal of Economic Perspectives*, vol.14, no.1, pp.7-26

Easterly, W. (1999): Life during growth. *Journal of Economic Growth*, vol.4, no.3, pp.239-275.

Kenny, Charles (2005): Why are we worried about income? Nearly everything that matters is converging. *World Development*, vol.33, no.1, pp.1-19.

www.diis.dk/fremtidensudviklingsbistand

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Strandgade 56, 1401 København K.

tlf. +45 32 69 87 87 · Fax +45 32 69 87 00 · e-mail: diis@diis.dk · www.diis.dk