

Udviklingsbistand og institutionel kvalitet

Af Christian Bjørnskov, adjunkt,
Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen, Århus Universitet*

1. Indledning

Siden de store koloniriger opløstes i en lang række uafhængige nationer fra sidst i 1950'erne og frem har udviklingsbistand været en central del af Danmarks såvel som de fleste andre i-landes udenrigspolitik. Danmark i særdeleshed har opfyldt FN's officielle mål for bistanden ved gennem mange år at overføre næsten en procent af nationalindkomsten til verdens fattige lande, og andre nordiske lande ligger mere eller mindre på niveau. Meningsmålinger bekræfter desuden, at udviklingsbistanden ikke er et eliteprojekt, men en del af dansk udenrigspolitik som en meget stor del af befolkningen bakker op om. I den omkringliggende verden er der også stor populær opmærksomhed om bistanden, specielt efter internationale berømtheder som Bono fra rockgruppen U2 og paven har lobbyet kraftigt for at hæve den internationale hjælp til den fattigste del af Jordens befolkning.

Alt er desværre ikke vel, da der er en betragtelig kløft mellem befolkningens og politikernes velvilje og optimisme, og de faktiske, empiriske erfaringer med bistanden på tværs af lande. Først og fremmest er der stadig stor uenighed blandt udviklingsøkonomer om, hvorvidt udviklingsbistanden overhovedet har gjort en forskel. Siden Mosley, Hudson og Horrell (1987) i et af de første store studier på området fandt, at bistanden ikke havde

nogen væksteffekt, har enkelte økonomer holdt fast i, at bistanden alligevel fører til hurtigere økonomisk udvikling, alt andet lige (f.eks. Hansen og Tarp, 2000; Chauvet og Guillaumont, 2001). Enkelte andre når derimod den stik modsatte konklusion at bistanden i stedet forhindrer ulande i at udvikle sig (f.eks. Vasquez, 1998; Djankov, Montalvo og Reynal-Querol, 2006). Mens der derfor er begge ekstremer blandt de empiriske studier, viser Doucouliagos og Paldam (2007) i deres metaanalyse, at den typiske konklusion, der kan uddrages fra den eksisterende empiriske litteratur, er at udviklingsbistand ikke er forbundet med økonomisk udvikling. Med andre ord har 40 års intens bistand sandsynligvis været uden egentlige nationaløkonomiske resultater.

På samme tid som en lang række studier foretages har søgt efter udviklingsbistandens virkning, har andre økonomiske vækststudier vist betydningen af samfundets »institutioner«, i Nobelpristagerens Douglass Norths (1991) brede definition »spillet regler«. Reguleringsomfang, korruptionsbekæmpelse, og beskyttelse af den private ejendomsret i særdeleshed, har vist sig at være vigtige faktorer i enhver forklaring på forskelle i økonomisk vækst og investeringsaktivitet i både empiriske studier (Berggren, 2003; Rodrik, Subramanian og Trebbi, 2004; Dawson,

2007) såvel som historiske redegørelser (f.eks. North og Weingast, 1989). I de senere år har den internationale udviklingsbistand derfor i højere grad fokuseret på to forhold.

For det første forsøger donorer i et vist omfang at dirigere en større del af bistanden til lande, der enten viser institutionel fremgang eller allerede har relativt gode institutioner. Om end resultaterne af at give bistand selektivt baseret på eksplicitte betingelser er stærkt omstridte, bruger flere donorer nu internationale mål for civile rettigheder fra Freedom House og korruptionssomfang fra Transparency International til at fordele bistanden efter.

For det andet gives en del af udviklingsbistanden eksplicit til institutionel opbygning og læring, og til demokratiserende formål. De oprindelige formål med bistanden var udelukkende at finansiere produktive investeringer, og i mange tilfælde også som strategisk støtte til lande, der var på donorens side i den Kolde Krig. Den nuværende bistand gives derimod i høj grad med det erklærede formål at understøtte demokratisk og institutionel udvikling, og som støtte til civilsamfundet i bredere forstand. Crawford (2000, 39) peger på, at støtte til menneskerettigheder allerede i første halvdel af 90'erne udgjorde 18 % af EU's totale bistand og 10 % af Sveriges bistand, og tilsvarende tal gælder for andre donorer og andre snævre institutionelle områder. DANIDA nævner også institutionelle reformer som et integreret mål for dansk udviklingspolitik: »En hovedmålsætning i dansk bistandspolitik er at støtte demokratisering og respekt for menneskerettighederne. I den danske udviklingsbistand prioriteres demokratisering, menneskerettigheder, folkelig forandringskraft og god regeringsførelse både som et tværgående hensyn og et konkret indsatsområde«.¹

Et centralt spørgsmål er derfor, om udviklingsbistand faktisk er forbundet med institu-

tionelle reformer. Svaret afhænger af, hvem man spørger. Knack (2004, 252) citerer det amerikanske donoragentur USAID for underforstået at påstå, at udviklingsbistanden er ansvarlig for en del af den demokratiske transition, der har fundet sted de seneste 20 år: »There were 58 democratic nations in 1980. By 1995, this number had jumped to 115 nations. USAID provided democracy and governance assistance to 36 of the 57 nations that successfully made the transition to democratic government during this period«

At donoragenter hævder, at deres bestræbelser ofte bærer frugt er ikke overraskende, men erfaringerne fra konkrete empiriske studier er omvendt overraskende for mange. Alesina and Dollar (1998, 22), for eksempel, finder at »it is typically not the case that large changes in aid (either up or down) precede political or economic reform«, og talrige eksempler på det modsatte kan findes i Afrikas historie. Et af de mest kendte blev beskrevet af *the Economist* således:

Over the past few years Kenya has performed a curious mating ritual with its aid donors. The steps are: one, Kenya wins its yearly pledges of foreign aid. Two, the government begins to misbehave, backtracking on economic reform and behaving in an authoritarian manner. Three, a new meeting of donor countries looms with exasperated foreign governments preparing their sharp rebukes. Four, Kenya pulls a placatory rabbit out of the hat. Five, the donors are mollified and the aid is pledged. The whole dance then starts again.²

Kenyas eksempel er udtryk for en særlig type pervers effekt, som Peter Bauer (1971, 1984) allerede tidligt pegede på var en mere end teoretisk mulighed. Bauer (1984: 51-52) fremførte argumentet, at udviklingsbistand typisk »enables governments to pursue even extremely damaging policies for years on

end because the inflow of funds conceals from the population at least temporarily some of the worst effects of their policies«. Endda moderate mængder kan derfor bevirke at institutionelle reformer udskydes, idet den kan bruges til at dække over kortsigtede udgifter og problemer ved institutionelle mangler. Nobelpristageren Milton Friedman (1958) pegede endnu tidligere på, at udviklingsbistand principielt kunne hjælpe ulandes nye regeringer med kapitalindsprøjtninger i deres økonomier, mens enhver effekt – positiv eller negativ – må afhænge af regeringens valg af mål og midler.

I den forbindelse var Friedman bekymret for den politiske indflydelse fra den kommunistiske blok under den Kolde Krig, og at udviklingsbistanden i sig selv kan ændre ulandsregeringers politisk-økonomiske mål. Kernen i denne artikel er derfor at vise, at Kenyas eksempel ikke er isoleret, men udtryk for en generel tendens og generelle problemer, der på tragisk vis bidrager til at underminere udviklingsbistandens effektivitet.

Afsnit 2 gennemgår ny teoretisk tænkning på området, der åbner mulighed for både positive og negative virkninger af bistanden. Afsnit 3 bidrager med en række relativt simple estimater af udviklingsbistandens virkning på fem hovedområder indenfor landes overordnede »økonomiske frihed«, et målbart institutionelt koncept der ofte bruges i økonomisk vækstforskning. Afsnit 4 konkluderer og diskuterer fremtidig brug af udviklingsbistand.

2. Teoretiske muligheder

Som nævnt synes mange donorer at antage, at udviklingsbistanden indebærer en faktisk hjælp til opbygningen af offentlige institutioner i ulande, og der er mange umiddelbart intuitive argumenter for en positiv virkning af bistand på ulandes institutionelle udvikling. Såfremt bistanden medfører økonomisk udvikling vil den dermed have en indirekte effekt på den institutionelle udvikling og de-

mokratiseringsproces. Idet en række studier også forbinder generel uddannelse med demokratiseringsprocesser, vil en positiv effekt af bistanden på uddannelsessektoren have en lignende virkning (jf. Lipset, 1959; Burkhart og Lewis-Beck, 1994). Generelt skulle man også forvente, at mere specifik bistand – som det er intentionen – medfører overførsler af institutionel know-how, hæver embedsmænds uddannelsesniveau, og bidrager med ressourcer til civilsamfundsopbygning. Der er derfor gode grunde til at antage, at bistanden har positive direkte effekter på den institutionelle kvalitet.

Men som nævnt i indledningen pegede Bauer og Friedman på en række potentielle problemer med udviklingsbistanden. Mens enkelte forskere som for eksempel Goldsmith (2001) finder en lille positiv sammenhæng mellem bistand til afrikanske lande og deres borgeres politiske og civile rettigheder, viser de fleste studier enten ingen eller negative effekter.³ Nogle af de relativt få samfundsforskere, der har fulgt op på Friedman og Bauers oprindelige provokerende indsigter er således Verdensbankøkonomen Stephen Knack og teamet omkring ham. Sammen med empiriske analyser opregner disse forskere en række mulige problemer, der kan erodere de positive intenderede virkninger af bistanden.

Det første af disse potentielle problemer er, at der følger betragtelige transaktionsomkostninger med modtagelsen af udviklingsbistand. Knack og Rahman (2007) nævner for eksempel, at et typisk afrikansk land modtager bistand fra cirka 30 lande og adskillige NGO'er, og flere hundrede missioner monitorerer og evaluerer bistandsprojekter og -programmer. Offentlige bureaukratier i fattige lande har ofte separat kontakt til hver enkel donor, hvilket lægger beslag på omfattende ressourcer i allerede pressede organisationer. Det er derfor muligt at udviklingsbistand, selv når den gives som eksplicit hjælp til institutionel opbygning eller reform, ero-

derer den institutionelle kvalitet i ulande ved at øge omfanget af de opgaver, institutionerne nødvendigvis må påtage sig. Denne mulighed understøttes af Knack og Rahmans (2007) resultater, der peger på at mens udviklingsbistand generelt underminerer kvaliteten af fattige samfunds institutioner, øges de negative virkninger med graden af fragmentation af bistanden, dvs. med antallet af donorer der deles om en given mængde bistand. Dette problem er således ikke naturgivent, men opstår som en konsekvens af eksistensen af mange donorer, der så at sige konkurrerer om at gøre godt.

Bräutigam og Knack (2004) nævner en anden mulig mekanisme, der kunne erodere en ellers positiv effekt af udviklingsbistanden. I en hvilken som helst projektorganisation er der behov for veluddannet arbejdskraft til at organisere, monitorere og evaluere projektet. Udover at pålægge den lokale administration ekstra opgaver, bruger donorer i stigende grad lokal arbejdskraft til alle typer opgaver, blandt andet i et forsøg på at øge det lokale ejerskab til projekter. Mens denne strategi i sig selv muligvis øger projekternes effekt, har den også den uventede bivirkning at konkurrencen internt mellem donorer og mellem donorer og den nationale administration om uddannet arbejdskraft stiger i takt med at bistanden og dermed projektantallet øges. Ulande med stærkt begrænset offentlige budgetter vil derfor tabe konkurrencen med ressourcestærke donorer på arbejdsmarkedet om højtuddannede og effektive medarbejdere, hvilket fører til mindre institutionel effektivitet.

For det tredje afstedkommes en hel klasse af spørgsmål i forbindelse med udviklingsbistand af muligheden for såkaldte *moral hazard* problemer, dvs. at bistand givet til institutionelle reformer svækker regeringers incitamenter til faktisk at gennemføre sådanne reformer. Når et uland modtager bistand, svækkes statens afhængighed af egne res-

sourcer i form af, for eksempel, skatte- og toldindtægter. Dette kan forårsage to problemer: 1) At man, i stedet for at investere langsigtet i opbygning af institutionel kapacitet til at indkræve skatter, tillader at bistanden bruges på umiddelbart mere populære formål; og 2) at statsmagtens afhængighed af dens egne borgeres ressourcer og velvilje svækkes. På denne vis kan udviklingsbistanden potentielt hæmme udviklingen af netop de »checks and balances« der er centrale i moderne samfundsinstitutioner. En del af Friedmans (1958) teoretiske overvejelser gik netop på, at inflows af udviklingsbistand øger regeringens budget, idet bistanden generelt er fungibel (jf. Feyzioglu, Swaroop og Zhu, 1998). En simpel implikation af dette forhold er, at bistanden i princippet kan finansiere såvel produktive offentlige investeringer som tiltag, der udelukkende tjener til at øge regeringens popularitet hos befolkningen eller andre indflydelsesrige aktører.

Med andre ord åbnede Friedman op for den teoretiske mulighed af, at udviklingsbistanden primært finansierer uproduktivt offentligt forbrug, og muligvis kunne øge statens rolle i økonomien. Nyere studier viser netop dette fænomen, idet både Boone (1996) og Remmer (2003) peger på, at udviklingsbistanden fører til større offentlige udgifter. Remmer (2003) finder også indikationer på at erosionen af budgetansvarlighed ikke blot er en teoretisk mulighed, idet hun viser at ulandes egenfinansiering af offentlige udgifter gennem skatte- og toldindtægter generelt svækkes når de modtager udviklingsbistand. Mere generelt har bistanden den effekt, at modtagerregeringers egenansvarlighed potentielt svækkes.

Eksemplet fra Kenya i indledningen peger på et yderligere relateret moral hazard problem. Bistand kommer ofte med en række betingelser, en tendens der er tiltaget siden 1990, idet donorer ikke længere har et strategisk incitament til at bruge den som geopolitisk middel

i den Kolde Krig (Knack og Heckelman, 2005). Det kan dog betvivles, om disse betingelser har nogen reel virkning, Den eneste latente strafmulighed for ikke at overholde betingelserne er, at den implicerede donor skærer ned på fremtidig udviklingsbistand, da den nuværende i sagens natur ikke kan tages tilbage. For at opnå en troværdig straf betyder dette dog, at ikke kun den enkelte donor, men alle involverede, betydningsfulde donorer skærer i den fremtidige støtte, hvilket meget sjældent er muligt. I de fleste tilfælde kan et land, der bryder bistandsbetingelserne, relativt problemfrit finde alternative donorer.

Sidst må det anerkendes, at når udviklingsbistand gives betinget af reformer, indebærer det også, at de fremtidige bistandsmidler til landet kan sænkes i takt med at reformerne fører til udvikling. Magthavere med en egeninteresse i bistanden vil derfor i særligt perverse tilfælde have incitament til at love reformer, men uden at holde løftet, eller eventuelt kun opfylde et sæt *de facto* minimumskrav. På en række områder er de institutionelle virkninger af udviklingsbistand således potentielt kendetegnet af det, Buchanan benævnte »samaritanerens dilemma«: at »nødlidende« regerings justerer deres politik for at maksimere bistanden (jf. Pedersen, 2001).

De modstridende muligheder reflekteres i resultaterne i den empiriske litteratur på området, der totalt set er tvetydige. Knack (2004) viser, at der ingen sammenhæng er mellem demokratiserende reformer og udviklingsbistand. Hans konklusion er, at selvom eksplisite demokrati-fremmende projekter kan gøre en positiv forskel, må denne virkning i så fald nødvendigvis opvejes af andre demokrati-hæmmende effekter af bistanden generelt. Ligeledes finder McCormick og Mitchell (1999), at udviklingsbistand ikke fører til øget respekt for menneskerettigheder i relativt fattige lande. Knack og Heckelman (2005), på den anden side, bruger Fraser In-

stituttets økonomiske frihedsindeks, og finder robuste negative virkninger på reformincitamentet for den retslige kvalitet og reguleringsomfanget i ulande. Bräutigam og Knack (2004) finder ligeledes negative effekter på governance-indeks fra the International Country Risk Guide i Afrika syd for Sahara, et resultat der gentages af Knack (2001) i en sample af ulande fra hele verden. En række studier peger også på, at omfanget af korrup-tion – et ofte benyttet mål for institutionelle mangler – har en tendens til at tiltage, når et uland modtager stigende bistandsmidler (Svensson, 2000; Knack og Rahman, 2007).

3. Reforme og udviklingsbistand – det empiriske billede

Mens der således er gode intuitive argumenter for at forvente en positiv indflydelse af udviklingsbistanden, viser den empiriske litteratur ofte det modsatte resultat. For at illustrere den generelle sammenhæng mellem bistand og institutionelle reformer, bruger jeg i det følgende en af de meste brugte kilder til institutionelle data, Fraser instituttets indeks over konceptet »økonomiske frihed«. Disse indeks dækker fem overordnede hovedområder:⁴

- Den offentlige sektors omfang og finansiering (STAT)
- Det juridiske system og beskyttelsen af ejendomsretten (JUR)
- Kvaliteten af landets pengepolitik (PEN)
- Handelspolitikken (HAN)
- Offentligt regulering af kreditmarkedet, arbejdsmarkedet og erhvervslivet (REG)

Alle indeks er konstrueret så en høj score betyder høj kvalitet (JUR, PEN, HAN) eller lavt omfang (STAT, REG). I det følgende behandler jeg en sample bestående udelukkende af lande med et BNP per capita under 8.000 USD. Som sådan forlader et land samplen hvis dets økonomiske udvikling overstiger et niveau cirka svarende til Chiles eller Ungarns niveau sidst i 1990erne. Alle data er

organiseret i femårs-intervaller fra 1970 og frem. For at undgå problemer i forbindelse med brug af indeks defineret på lukkede intervaller, er de originale indeks logaritmisk transformeret. Det skal derfor huskes, at resultaterne i det følgende ikke kan fortolkes kvantitativt som de oprindelige indeks, der er fordelt på [1; 10]. De skalerede variable er sammen med et sæt kontrolvariable brugt i Tabel 2 opsummeret i appendiks Tabel A1.

Tabel 1 viser det overordnede billede for den institutionelle udvikling i disse lande. Generelt viser tabellen, at ulandene siden 70'erne har gjort fremskridt på alle fem områder, om end størrelsen af fremskridtene varierer kraftigt. De forholdsvist mindste fremskridt, evalueret som gennemsnittet i procent af forskellen på samplens maksimum og minimum, er sket på den pengepolitiske kvalitet, mens de største er sket på reguleringsomfanget.

Tabellen viser desuden gennemsnitsreformerne i lande henholdsvis over og under medianen for udviklingsbistand i samplen. På trods af, at denne simple øvelse ikke kan bruges som andet end en grov illustration, viser den dog at lande, der har modtaget forholdsvis lidt udviklingsbistand generelt har haft større reformer på alle områder. Pudsigt nok er den største absolutte forskel (PEN) ikke signifikant, mens de fire andre alle er signifikante ved $p < .01$. Som udgangspunkt indikerer de rå data således, at udviklingsbistand er negativt associeret med reformstørrelse i

ulande. Dette kunne ikke desto mindre være en statistisk spuriøs artefakt i data, da en række andre forhold formodentlige spiller ind på landes reformincitament og -muligheder. Tabel 2 rapporterer derfor en række estimater af niveauet for økonomisk frihed på de fem hovedområder, hvor der kontrolleres for en række forhold som tidligere litteratur har argumenteret for. Idet jeg også medtager niveauet ved starten af hver femårs-periode, kan resultaterne tolkes som baggrundsfaktorer for institutionelle reformer i stedet for absolut kvalitet.⁵ Den fælles specifikation brugt i alle tilfælde inkluderer logaritmen til den initiale BNP per capita, handelsvolumen (eksport plus import som procent af BNP), vækstraten i BNP, en dummy variabel for dyb økonomisk krise, et mål for etnisk diversitet, logaritmen til befolkningens størrelse, og et sæt dummy variable for perioder og regioner (Afrika syd for Sahara, Asien, Latinamerika, kommunistiske lande, og postkommunistiske lande). Definitioner og kilder er givet i appendiks Tabel A2.

Resultaterne i Tabel 2 viser først, at alle fem områder er positivt korreleret med økonomisk udvikling. Tre områder, kvaliteten i det juridiske system (JUR), den overordnede handelspolitik (HAN) og reguleringsomfanget (REG), er også positivt forbundet med den økonomiske vækstrate, om end dette sandsynligvis er udtryk for den omvendte kausalitet, dvs. at retslig kvalitet, handelsåbenhed og et lavt reguleringsomfang fører

Tabel 1. Reformer af økonomisk frihed

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Gennemsnit	1.73	1.07	2.44	1.46	1.28
Lav bistand	2.01	1.17	2.79	1.69	1.39
Høj bistand	1.45	0.94	2.09	1.21	1.16
Forskel	0.56***	0.23***	0.70	0.48***	0.23***
% af max-min	15	44	9	30	60

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved $p < .01$ (0.05) [.10].

Tabel 2. Reformdeterminanter

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Initial værdi	.159*** (.054)	.121* (.066)	.232*** (.079)	.206** (.082)	.138** (.066)
Handelsvolumen	-.011*** (.004)	-.002 (.001)	.015 (.010)	–	-.002 (.001)
Initial BNP per capita (log)	-.407* (.223)	.155** (.061)	-.869 (.584)	.282** (.112)	.098 (.068)
BNP vækstrate	2.294 (2.467)	3.659*** (.868)	2.806 (7.877)	4.222*** (1.729)	2.310*** (.868)
Økonomisk krise	-.211 (.172)	.090 (.056)	-.892 (.531)	-.054 (.106)	-.033 (.054)
Etnisk diversitet	-.566 (.623)	-.101 (.149)	1.003 (1.458)	.289 (.249)	-.156 (.181)
Befolkningsstørrelse (log)	-.319** (.131)	-.038 (.035)	-.381 (.334)	-.124*** (.046)	-.125*** (.039)
Afrika	.024 (1.237)	.476*** (.166)	.088 (3.279)	.136 (.582)	.210 (.346)
Bistand, % af BNP	-.051*** (.015)	-.009** (.005)	-.098** (.042)	.004 (.010)	-.009* (.005)
Observationer	220	178	219	194	177
Lande	66	62	66	61	64
Within R2	.383	.387	.206	.545	.445
Between R2	.528	.639	.316	.639	.683
Wald Chi 2	151.33	151.80	62.41	240.10	203.14
Alternativt FE estimat	-.041** (.018)	-.008 (.008)	-.057 (.055)	.003 (.012)	-.009 (.007)
Hausman test, p<	.628	.993	.021	.000	.425
Estimat, kun 90erne	-.052*** (.018)	-.012** (.005)	-.116** (.057)	.002 (.016)	-.005 (.006)

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved $p < .01$ (0.05) [.10]. Alle regressioner inkluderer også dummies for perioder og Asien, Latinamerika og MENA regionen.

til vækst (jf. Wazciarg, 2001; Berggren, 2003; Dawson, 2007). For det andet peger estimaterne på en negativ sammenhæng mellem handelsvolumen og STAT, dvs. at en større grad af åbenhed er forbundet med større offentlig intervention i økonomien. Som sådan er resultaterne konsistente med Rodrik's (1998) »kompensationshypotese« ifølge hvilken staten kompenserer for øgede økonomiske risici forbundet med globalisering ved at forøge udbuddet af offentlige goder. På den anden side er hverken JUR, PEN eller REG forbundet med større handel.⁶ For det tredje viser estimaterne, at institutionelle reformer på tre af de fem områder (STAT, HAN og REG) synes at være mindre i relativt store ulande. På den anden side har eksisten-

sen af en dyb økonomisk krise ingen synlig effekt på trods af de almindelige forventninger til dette (jf. Drazen og Grilli, 1993). Sidst, men ikke mindst, viser resultaterne, at Afrika syd for Sahara alt andet lige har haft væsentlige større fremgang på det retslige område end andre tilsvarende, fattige områder i verden.

Den nederste linie i estimaterne viser den statistiske association mellem udviklingsbistand og institutionelle reformer, målt på denne måde. Tre af de fem estimater er signifikante ved $p < .05$, mens et er svagt signifikant; alle er negative. Resultaterne gentager således det simple billede i Tabel 1 og understøtter derfor de negative fund i tidligere studier: Re-

former i retsvæsenet, pengepolitikken og det statslige omfang synes alle at hæmmes af udviklingsbistanden, mens den negative virkning på reguleringsomfanget er tvivlsom. Det skal dog understreges, at de alternative fixed effects estimater i det nederste panel i tabellen kun understøtter bistandens indflydelse på STAT. For JUR, PEN og REGs vedkommende er derimod estimaterne insignifikante, men kun i tilfældet med PEN som afhængig variabel viser Hausmann tests at disse estimater er signifikant mere efficiente end random effects estimaterne rapporteret ovenfor i Tabel 2. Som sådan må de negative fund for STAT og JURs vedkommende betragtes som relativt robuste, ikke mindst da de er på linie med tilsvarende reformestimater i Knack og Heckelman (2005). Dette gøres endnu klarere af at begrænse sammenligningerne til udviklingen i 1990'erne, dvs. efter at de eventuelle virkninger af koldkrigs konkurrence mellem to lande og to systemer er holdt op. Effekten på STAT, JUR og PEN har samme størrelse og signifikans som i den fulde sample, mens effekten på REG bliver lille og insignifikant. Som sådan kan en eventuel virkning på REG muligvis attribueres til koldkrigs konkurrence, mens reformforsinkelser på de to andre områder ikke kan.

Estimaterne viser, at den negative forbindelse mellem udviklingsbistanden og tre af de fem områder ikke blot er statistisk, men også økonomisk signifikant. En positiv ændring af

bistanden på en statistisk standardafvigelse (cirka 9 procent af BNP) er alt andet lige forbundet med en forværring af den institutionelle kvalitet på mellem en tredjedel (STAT og PEN) og en femtedel (JUR og REG) af en standardafvigelse. I forbindelse med den retslige kvalitet svarer forsinkelsen udløst af udviklingsbistand således til en virkning på langsigtsniveauet, der svarer til en reduktion i BNP per capita på cirka 1300 dollars, evalueret ved sample gennemsnittet. Som sådan er resultaterne derfor på linie med tidligere litteratur, og udtryk for en anselig, negativ bivirkning i forbindelse med at modtage udviklingsbistand.

Det overordnede billede er således langt fra positivt, men en sidste positiv mulighed eksisterer stadig. Friedman og Bauer pegede begge på, at udviklingsbistandens effekt i sidste ende altid afhænger af den siddende regerings egne prioriteter og præferencer. Resultaterne i Tabel 3 tager til en vis grad højde for denne mulighed ved at inkludere et interaktionsled mellem den initiale værdi af de fem indeks og bistanden. Som sådan bruger jeg det eksisterende niveau som en grov proxy for landes historisk betingede prioritering.

Tabellen viser, at resultaterne kun understøtter denne mulighed på et af de fem områder. Kun på det handelspolitiske område er interaktionsledet signifikant og i den »rigtige« retning, dvs. at udviklingsbistand til regerin-

Tabel 3. Effekter betinget af initialværdier

	STAT 1	JUR 2	PEN 3	HAN 4	REG 5
Initial værdi	.141** (.070)	.134** (.068)	.228** (.112)	.267*** (.089)	.138** (.066)
Bistand, % af BNP	-.049*** (.015)	-.010** (.005)	-.099** (.042)	-.006 (.011)	-.009* (.005)
Værdi * bistand	-.005 (.013)	.008 (.009)	-.002 (.021)	.025** (.013)	.001 (.008)

Note: *** (**) [*] indikerer signifikans ved $p < .01$ (.05) [.10]. Alle regressioner inkluderer den fulde baseline i Tabel 2.

ger, der i forvejen fører en liberal handelspolitik, kan hjælpe. Det modsatte er derimod også tilfældet da interaktionsled nødvendigvis må tolkes symmetrisk. På trods af at dette enkelte resultat giver en vis grund til optimisme, betyder det altså også at bistand til lande der i forvejen fører en relativt lukket handelspolitik muligvis har en tendens til at stabilisere denne politik. På de andre fire områder har udviklingsbistand på den anden side den samme virkning uanset det initiale niveau, og disse marginalt mere nuancerede resultater bekræfter derfor det overordnede billede, at bistanden ofte bidrager til at udskyde institutionelle reformer. Hvorvidt de involverede bivirkninger kan minimeres eller eventuelt helt undgås, diskuteres i det konkluderende sidste afsnit.

4. Konklusioner

I praktisk taget hele efterkrigsperioden har den vestlige verden givet udviklingsbistand til tidligere kolonier og verdens andre fattige lande. Den danske befolkning synes stadig at være optimistisk med hensyn til bistandens virkning, men den generelle konklusion fra en lang empirisk tradition er, at bistanden ikke har haft nogen synlig indflydelse på disse landes økonomiske vækst. Der opstår derfor en situation hvor mange udviklingsprojekter på den ene side faktisk lykkes, mens bistanden på den anden side ikke bidrager til den overordnede økonomiske udvikling. Dette »mikro-makro paradoks«, som situationen kaldes i faglitteraturen, må logisk set indebære at udviklingsbistanden også har negative bivirkninger.

Denne artikel har omhandlet en af de mulige kilder til disse bivirkninger: Bistandens potentielt negative effekter på ulandes sandsynlighed for at gennemføre institutionelle reformer. Det første afsnit gennemgik en række teoretiske muligheder for at bistanden kunne have en sådan pervers virkning. Disse muligheder dækker blandt andet de negative effekter af donorerens brug af lokal, uddannet ar-

bejds kraft, det ekstra pres på ulandes administrationer af donorkrav og -evalueringer, muligheden for at bistanden kan bruges til at dække kortsigtede omkostninger ved ikke at investere i institutioner i stedet for disse investeringer, og at selve incitamenterne til at reformere kan ødelægges af bistanden, idet reelle reformer kan føre til mindre fremtidig bistand.

Disse teoretiske muligheder får støtte i en række nyere empiriske studier, primært af teamet omkring Verdensbankøkonomen Stephen Knack. En serie nye estimater i dette papir viser det samme billede, nemlig at store inflows af udviklingsbistand har en tendens til at underminere sandsynligheden for institutionelle reformer af statens størrelse og det retslige system. Andre områder af konceptet »økonomisk frihed«, såsom den pengepolitiske kvalitet, handelspolitikken og reguleringsomfang, er derimod ikke statistisk forbundet med bistanden. Man kan derfor ikke påstå, at udviklingsbistanden eroderer *alle* institutioner, men det er på den anden side ganske bekymrende, at den synes at påvirke netop retsvæsenets kvalitet negativt, da denne er central for de fleste landes økonomiske og politiske udvikling.

En af de almindelige indvendinger mod disse fund er, at demokratisering og institutionel reform ikke er et formål med udviklingsbistand, og at man derfor ikke kan forvente en virkning. Men der er håndfaste indvendinger mod dette syn. For det første ville det betyde, at der ikke ville være nogen virkninger – positive eller negative – ikke at empiriske studier som oftest finder negative effekter på flere områder. For det andet er påstanden om, at udviklingsbistand ikke er rettet mod disse områder ikke korrekt. Crawford (2000) viser således, at der på trods af væsentlige forskelle i detaljen er klare hensigter med både den overordnede bistand og enkeltelementer af den for en række vigtige donorer. Gennem 1990'erne har man også kunnet observere en

øget officiel fokus på netop disse mål i en række vestlige landes erklærede udviklingspolitik, men desværre uden at resultaterne i dette papir understøtter nogen positiv effekt af disse politikker.

En af indsigterne fra denne del af bistandslitteraturen reflekterer således bistandens grundlæggende fungibilitet: I sidste ende er det altid ulandets egen regering og eget administrative apparat der bestemmer, hvad udviklingsbistanden bruges til. Hvis man accepterer bistandens fungibilitet, burde det således heller ikke være overraskende at en efterhånden omfattende litteratur peger på, at konditionaliteter er uden virkning (Collier, 1997; Doucouliagos og Paldam, 2006). En af Knack og Rahmans (2007) hovedpointer er netop, at bistandens perverse virkning på institutionel kvalitet opstår på grund af donor fragmentering. På trods af, at enkelte donorer stiller krav om en bestemt brug og bestemte virkninger af deres bistandsmidler, betyder den intense konkurrence mellem adskillige donoragenturer, at modtagerlande effektivt kan ignorere betingelserne, da der ikke er mangel på alternative bistandskilder. Hvis FNs Millenium Development Goals søges opfyldt ved hjælp af bistand, vil antallet af donorer generelt også øges.

Den overordnede implikation af disse forhold er, at udviklingsbistand i princippet kan bidrage til lav institutionel kvalitet, som mange udviklingsforskere netop identificerer som et af ulandenes største problemer. På den ene side er denne mulighed politisk kontroversiel, og betragtes ofte som en typisk »højrefløjsløsning«, da for eksempel den amerikanske tænketank the Cato Institute ivrigt har argumenteret for den (jf. Vasquez, 1998). På den anden side viser ny – og indrømmet omstridt – forskning, at bistanden kun har positiv virkning i lande, hvor institutionerne har en vis kvalitet (Svensson, 1999; Burnside og Dollar, 2004). Denne mulighed blev allerede nævnt af Bauer (1984), og er blevet yderlige-

re elaboreret i teoretisk arbejde af Azam, Devarajan og O'Connell (1999). På et normativt niveau er den heller ikke specielt politisk tiltrækkende, da den ville betyde at en række særligt fattige lande – der typisk har endda meget svage institutioner – ville modtage mindre bistand end hidtil.

Man kan derfor spørge sig selv, om der overhovedet er noget at gøre. Den del af forskningen, som denne artikel også bidrager til, viser at bistanden generelt underminerer den institutionelle kvalitet i ulande, og gennem disse effekter dermed bidrager til at hæmme potentielt positive virkninger på samfundets økonomisk, politiske og sociale udvikling. Med andre ord er der en klar tendens til at udviklingsbistanden, som den gives nu, ofte underminerer sin egen potentielt positive virkninger, selv hvis den gives til lande med forholdsvis gode institutioner. Hvis dette skal undgås, er en langt højere grad af koordinati-on mellem enkelt-donorer, nationale agenturer såvel som NGO'er, sandsynligvis en nødvendig betingelse. Om det også er en tilstrækkelig betingelse for at undgå udviklingsbistandens negative indflydelse på institutionelle reformincitament, er et spørgsmål som kun fremtiden kan svare på.

Noter

* Jeg skylder Christina Bjerg en stor tak for kommentarer på en tidligere version af artiklen. Alle fejl er naturligvis mit ansvar.

1. Citeret fra <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/GodRegeringsfoerelse/> (besøgt 27. marts 2007).
2. Citeret fra *the Economist*, 19. August 1995.
3. Goldsmith benytter sig af instrumentvariable for at separere en virkning fra en eventuel selektion, hvis demokratiske ulande generelt får mere bistand. Mærkværdigvis bemærker han, at hans instrumenter er »plausibly correlated as well with the level of democracy« (Goldsmith, 2001, 141). Hvis det faktisk er tilfældet i hans sample, er instrumentvariablene ikke valide!
4. Gwartney og Lawson (2005) uddyber konstrukti-

onen af disse data og deres validitet. En række andre alternative mål bruges også i vækstlitteraturen. Generelt er alternativer fra Freedom House, the Heritage Foundation, the International Country Risk Guide og Verdensbankens såkaldte Kaufmann indeks højt korreleret med Fraser Institutets område 2, retslig kvalitet.

5. Denne approach ville naturligvis ikke give mening hvis disse landes scorer var stabile over tid. Dette potentielle problem er dog ikke aktuelt da periode-til-periode korrelationerne varierer mellem 0,25 (JUR) og 0,42 (PEN).
6. Umiddelbart indebærer dette resultat, at der i denne sample af ulande ikke er støtte til Rodrik, Subramanian og Trebbis (2004) »institutions rule« hypotese.

Litteratur

- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., og R. Wacziarg. 2003. Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8: 155-194.
- Alesina, A. og D. Dollar. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33-63.
- Azam, J.-P., Devarajan, S. og S.A. O'Connell. 1999. Aid Dependence Reconsidered. Working Paper no. 2144, Washington DC: the World Bank.
- Bauer, P.T. 1971. *Dissent on Development*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bauer, P.T. 1984. *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berggren, N. 2003. The Benefits of Economic Freedom: A Survey. *The Independent Review*, 8(2): 193-211
- Boone, P. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40: 289-329.
- Bräutigam, D.A. og S. Knack. 2004. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change* 52 (2), 256-285.
- Burkhart, R. og M. Lewis-Beck. 1994. Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. *American Political Science Review* 88 (4): 903-910.
- Burnside, C. og D. Dollar. 2004. Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence. World Bank Policy Research Working Paper 3251.
- Chauvet, L. og P. Guillaumont. 2001. Aid and Performances: A Reassessment. *Journal of Development Studies* 37(6): 66-92.
- Collier, P. 1997. The Failure of Conditionality. I Gwin, C. og J.M. Nelson (red.) *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council, Washington DC.
- Crawford, G. 2000. Promoting Democratic Governance in the South. *European Journal of Development Research* 12 (1): 23-57.
- Dawson, R. 2007. Regulation, Investment and Growth across Countries. *Cato Journal* 26 (3): 489-509.
- Djankov, S., J.G. Montalvo og M. Reynal-Querol. 2006. Does Foreign Aid Help? *Cato Journal* 26 (1): 1-28.
- Doucogliagos, H. og M. Paldam. 2006. Conditional Aid Effectiveness: A Meta Study. Working paper, Århus Universitet.
- Doucogliagos, H. og M. Paldam. 2007. Aid Effectiveness on Growth: A Met Study. Publiceres i *European Journal of Political Economy*.
- Drazen, A., Grilli, V. 1993. The benefit of crises for economic reforms. *American Economic Review* 83 (3): 598-607.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop og M. Zhu. 1998. A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid. *World Bank Economic Review* 12 (1): 29-58.
- Friedman, Milton. 1958. Foreign Economic Aid: Means and Objectives. *Yale Review*, vol. 47 (4), 500-516.
- Goldsmith, A.A. 2001. Foreign Aid and Statehood in Africa. *International Organization* 55 (1): 123-148.
- Gwartney, J. og R. Lawson. 2005. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.
- Hansen, H. og F. Tarp. 2000. Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12: 375-398.
- Heston, A., R. Summers og B. Aten. 2002. Penn World Tables, Version 6.1. Center for International Comparisons (CICUP), University of Pennsylvania.
- Knack, S. 2001. Aid Dependence and the Quality of Governance; Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal* 68 (2): 310-329.
- Knack, S. (2004). Does Foreign Aid Promote Democracy? *International Studies Quarterly* 48, 251-266.
- Knack, S. og J. Heckelman. (2005). Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform. World Bank Policy Research Working Paper 3557.
- Knack, S. og A. Rahman. 2007. Donor Fragmentati-

- on and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. *Journal of Development Economics* 83, 176-197.
- Lipset, S.M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53 (1): 69-105
- McCormick, J.M., og N.J. Mitchell. 1989. Human Rights and Foreign Assistance: An Update. *Social Science Quarterly*, vol. 70, 969-979.
- Mosley, P, Hudson, J. og S. Horrell. 1987. Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries. *The Economic Journal* 97: 616-641.
- North, D. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- North, D. og B. Weingast. 1989. Constitutions and Commitments: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England. *Journal of Economic History* 49: 803-832.
- Pedersen, K.R. 2001. The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Development Aid. *International Tax and Public Finance* 8: 693-703.
- Remmer, K. 2004. Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government? *American Journal of Political Science* 48 (1): 77-92.
- Rodrik, D. 1998. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy* 106 (5): 997-1032.
- Rodrik, D., Sumbramanian, A., og F. Trebbi. 2004. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9 (2): 131-165.
- Svensson, J. 1999. Aid, Growth and Democracy. *Economics and Politics* 11 (3): 275-297.
- Svensson, J. 2000. Foreign Aid and Rent-Seeking. *Journal of International Economics*. 51: 437-461.
- Vásquez, I. 1998. Official Assistance, Economic Freedom and Policy Change: Is Foreign Aid like Champagne? *Cato Journal* 18 (2): 275-286.
- Wacziarg, R. 2001. Measuring the Dynamic Gains from Trade. *World Bank Economic Review* 15 (3): 393-429.

Internet ressource

Center for Global Development. Data forefindes på <http://www.cgdev.org/section/topics/dataset> (besøgt 20. marts 2007).

Appendixtabel A1. Deskriptiv statistik

Variable	Mean	Standard deviation	Observations
STAT	1.757	1.511	286
JUR	1.115	.439	279
PEN	2.412	3.198	286
HAN	1.543	.904	279
REG	1.291	.479	273
Handelsvolumen	61.799	36.662	287
Initial BNP per capita (log)	7.909	.717	287
BNP vækstrate	.013	.033	285
Økonomisk krise	.570	.496	254
Etnisk diversitet	.503	.243	287
Befolkningsstørrelse (log)	9.259	1.447	285
Bistand, % af BNP	6.293	8.782	287
Afrika	.314	.465	287
Asien	.164	.371	287
MENA	.122	.328	287
Latinamerika	.341	.475	287
Kommunistisk	.007	.083	287
Postkommunistisk	.049	.216	287

Appendixtabel A2. Variabeldefinitioner og -kilder

Variabel	Kilde	Definition
GOVSIZE LEGAL SOUND FREE REGUL	Gwartney og Lawson (2005)	Se tekst
Handelsvolumen Initial BNP per capita BNP vækstrate Økonomisk krise Befolkningsstørrelse	Penn World Tables, mark 6.1, Heston, Summers og Aten (2002)	Handelsvolumen angivet som eksport plus import som % af BNP. BNP er angivet i købekraftskorrigerede 1995 dollars. Økonomisk krise er defineret som enten negativ vækstrate over fem år eller vækstrate under halvdelen af de foregående fem år
Etnisk diversitet	Alesina, Devleeschauwer, Easterly, Kurlat og Wacziarg (2003)	Sandsynligheden at to tilfældige borgere ikke deler etnisk tilhør
Bistand, % af BNP	Center for Global Development	Udviklingsbistand inklusive lånekoncessioner som % af BNP