

Fyrir Þróunarsamvinnustofnun Íslands.
Lokagerð 13. marz 2006.

Þróunaraðstoð: Gerir hún gagn?

Þorvaldur Gylfason*

Hvað þarf til að lyfta oki aldagamallar örbirgðar af fátækum löndum og leiða þau til bjargálna? Fáar spurningar brenna heitar á nútímanum en einmitt þessi. Svörin við spurningunni hafa verið að skýrast undangengin ár, þótt sitthvað sé enn óljóst. Hér ætla ég að freista þess að segja söguna með samanburðardæmi – og stikla á stóru.

Tökum tvö lönd, annað í Afríku, hitt í Asíu. Fyrir þrjátíu árum stóðu þau nokkurn veginn jafnfætis í efnahagslegu tilliti, en nú er annað þeirra sex sinnum stöndugra en hitt. Löndin tvö eru Sambía í sunnanverðri Afríku og Taíland í Suðaustur-Asíu. Myndin sýnir þróun landsframleiðslu á mann í báðum löndum frá 1960 til 2003. Sambía var ríkari en Taíland fram yfir 1970, en bæði voru þau réttnefnd fátæktarbæli. Sambía hlaut sjálfstæði frá Bretum 1964 og hefur æ síðan staðið á eigin fótum sem frjálst og fullvalda ríki. Taíland hefur aldrei verið nýlenda. Takið eftir því, að Taílandi tókst á fáeinum árum að rétta úr kútnum eftir fjármálakreppuna, sem herjaði á landið 1997-1998 og breiddist út til annarra landa nær og fjær.

Hvernig stendur á þessum mikla vaxtarmun á löndunum tveim? Þessi spurning brennur á fólkinu í Sambíu, þar sem fátæktin er meiri nú á heildina lítið en hún var við sjálfstæðistökuna fyrir röskum 40 árum. Sömu sögu er að segja af mörgum öðrum löndum, sem hafa vaxið miklu hægar en efni stóðu til. Hvað brást? Hvernig tókst Taíendingum á röskum mannsaldri að sexfalda lífskjör sín mæld í þjóðartekjum á mann? – þegar lífjörnunum hrakaði á sama tíma um þriðjung í Sambíu.

Byrjum á viðskiptum við útlönd. Sambía var miklu opnara hagkerfi en Taíland 1964. Það ár nam útflutningur vöru og þjónustu frá Sambíu 60% af landsframleiðslu á móti aðeins sjöttungi í Taílandi. Hlutföllin hafa smám saman snúizt við. Hlutdeild útflutnings í landsframleiðslu 2003 var komin upp undir 70% í Taílandi á móti 20% í Sambíu. Fjárfesting hefur verið þriðjungi meiri í Taílandi en í Sambíu, þegar lítið er yfir sama tímabil í heild, eða 29% af landsframleiðslu í Taílandi á móti 21% í Sambíu. Hvað um menntun fólksins? Rösklega 80% unglunga í Taílandi sækja framhaldsskóla á móti þriðja hverjum unglungi í Sambíu. Munurinn er enn meiri á háskólastiginu: rösklega þriðji hver Taíendingur í hverjum árgangi æskufólks sækir háskóla á móti fimmtugasta hverjum manni í Sambíu. Þarna skilur milli feigs og ófeigs. Opinber útgjöld til menntamála árið 2000 námu 5% af landsframleiðslu í Taílandi gegn 2% í Sambíu. Allt leggst þetta á sömu sveif. Taíendingar hafa lagt meiri rækt við erlend viðskipti, fjárfestingu og menntun fólksins, og þeir hafa eftir því uppskorið meiri lífskjarabætur – örari hagvöxt! – en Sambíumenn.

Þetta er ekki allt. Sambía stundaði áætlunarbúskap og ríkisrekstur í stórum stíl líkt og Tansanía fram til ársins 1991, og enn eimir eftir af þeirri óhagfelldu búskaparhefð. Taíland stundar markaðsbúskap. Nærri 40% mannaflans í Sambíu störfuðu í ríkisfyrirtækjum 1978-1991 á móti 1% í Taílandi. Önnur 40% mannaflans starfa við opinbera stjórnsýslu í Sambíu á móti 8% í Taílandi. Hagstjórnin í Taílandi hefur einnig verið miklu betri en í Sambíu eins og hagskipulagið. Það má ráða m.a. af því, að verðbólgan hefur verið mun minni í Taílandi en í Sambíu, eða 5% á ári að jafnaði í Taílandi 1964-2003 borið saman við 32% á ári í Sambíu. Mikla verðbólgu má yfirleitt hafa til marks um vonda hagstjórn; hvort tveggja bitnar á hagvexti til langs tíma lítið. Erlendar skuldir Sambíu eru nú um þrisvar sinnum meiri miðað við landsframleiðslu

* Höfundurinn er prófessor í hagfræði í Háskóla Íslands og hefur starfað við kennslu, rannsóknir og ráðgjöf víða um þróunarlönd.

en erlendar skuldir Taílands. Þetta skiptir máli, því að þung skuldabyrði dregur úr vaxtargetu efnahagslífsins. Taíland hefur iðnvæðzt, ekki Sambía. Hlutdeild iðnvarnings í útflutningi Taílands hefur aukizt úr næstum engu 1964 upp í 75% 2003, en í Sambíu náði sama hlutfall hæst upp í rök 20% árið 2000 og lækkaði aftur eftir það. Þetta skiptir máli fyrir hagvöxtinn, því að iðnaður er jafnan uppspretta nýjunga og framfara, sem glæða efnahagslífið og ýta undir vaxtargetu þess yfir löng tímabil. Sambía hefur frá fyrstu tíð verið mjög háð koparframleiðslu til útflutnings. Efnahagslíf Taílands er fjölbreyttara. Fjölbreytni eflir hagvöxt.

Barnsfæðingum á hverja konu hefur fækkað í báðum löndum eins og annars staðar um heiminn víðast hvar, en þó mun hægari í Sambíu en í Taílandi. Hver sambísk kona fæðir nú að jafnaði fimm börn á móti sjö börnum 1964. Á sama tíma hefur fæðingum í Taílandi fækkað úr sex börnum á hverja konu 1964 í tæp tvö börn nú. Þetta skiptir máli, því að færri börn á heimili fá yfirleitt betri þjónustu hvert og eitt, meiri og betri menntun ekki sízt og betra atlæti einnig að ýmsu öðru leyti, svo að menntunarstig mannaflans hækkar með fækkun barna á heimilum og hægari fólksfjölgun. Aðrir félagsvísar um heilbrigði og langlífi hníga yfirleitt í sömu átt, og það hjálpar til, því að aukið heilbrigði og langlífi haldast jafnan í hendur við hagvöxt.

Hvort landið er spilltara? Transparency International í Berlín grefst fyrir um spillingu í viðskiptum víða um heiminn og birtir spillingarvísitölur, sem ná frá 1 í gerspillingum löndum upp í 10 í þeim löndum, þar sem spilling er talin vera hverfandi. Vísitölurnar ná að vísu ekki yfir alla spillingu, t.d. í embættaveitingum og öðrum fyrirgreiðslum, heldur ná þær aðallega yfir mútur. Taíland hefur vinninginn yfir Sambíu, þótt mjótt sé á munum: spillingarvísitala Taílands var 3,8 árið 2005 á móti 2,6 í Sambíu. Þetta skiptir máli, því að rannsóknir sýna, að spilling dregur úr hagvexti.

Svo er eitt enn. Lýðræði hefur verið ábótavant í báðum löndum langtímum saman eins og víða annars staðar í þróunarlöndum. Stjórn málafræðingar hafa sett saman lýðræðisvísitölur, sem ná yfir flest lönd heimsins. Þessar vísitölur taka til lýðrættinda, fundafrelsis, frjálsra kosninga, prentfrelsis og fleiri slíkra þátta, sem eru síðan vegnir saman eftir kúnstarinnar reglum til að búa til eina vísitölu fyrir hvert land á hverju ári. Lýðræðisvísitalan er hæst í iðnríkjunum (10) og lægst í harðsvíraðasta einræðisríki heimsins á okkar dögum, Sádi-Arabíu (-10). Í Taílandi var lýðræðisvísitalan -7 þau ár, sem herforingjar stjórnðu landinu, t.d. flest árin frá 1958 til 1976, en hún hefur verið 9 síðan 1992 eins og á Indlandi og í Botsvönu. Meðalvísitala lýðræðis í Taílandi 1964-2003 er 2 á móti -3 að meðtali í Sambíu. Þannig er fimm stiga lýðræðismunur á löndunum tveim; þetta er allmikill munur, úr því að hann spannar fjórðung skalans. Síðustu ár hefur lýðræðið í Sambíu mælt með vísitölunni 1, það er framför frá fyrri tíð, en þætti samt þunnur þrettándi í þeim löndum, sem Þróunarsamvinnustofnun Íslands veitir stuðning, öllum nema einu. Lýðræðisvísitalan 2003 var 6 í Malaví eins og í Mósambík og Namibíu og einnig 6 á Srí Lönku og 8 í Níkarögvu, en -4 í Úgöndu. Þetta skiptir máli m.a. vegna þess, að lýðræði virðist efla hagvöxt, t.d. með því að greiða fyrir friðsamlegum stjórnarskiptum, þegar kjósendur telja, að þess gerist þörf.

Þannig er hægt að greina skýrt munstur í hagtölunum. Margir helztu aflvakar hagvaxtar um heiminn – útflutningur, fjárfesting, menntun, markaðsbúskapur, stöðugt verðlag, hófleg skuldabyrði, iðnvæðing, fjölbreytni, hæg fólksfjölgun, heiðarleiki og lýðræði, svo að ellefu atriði séu talin upp – hafa vísað á meiri hagvöxt í Taílandi en í Sambíu. Það þarf því ekki að koma neinum á óvart, að Sambía hefur vaxið mun hægari en Taíland. Vaxtarmunurinn á löndunum tveim er í góðu samræmi við gamlar og nýjar lexíur hagvaxtarfræðinnar: menn uppskera eins og þeir sá.

Hvort landið skyldi nú hafa þegið meiri þróunaraðstoð gegnum tíðina? Þú gizkaðir rétt: Sambía. Óendurkræf fjárhagsaðstoð við Sambíu erlendis frá 1960-2003 nam að

jafnaði 12% af landsframleiðslu á hverju ári borið saman við 1% í Taílandi. Samt var enginn umtalsverður munur á þróunaraðstoð við löndin tvö fram yfir 1970. Eftir það skildi leiðir. Þessi mikli munur stafar aðallega af því, að Sambía hefur ekki enn náð sér á strik og hefur því verið talin þurfa á hjálp að halda. Taíland er annað mál. Sum árin veita Taílandingar meiri þróunaraðstoð en þeir þiggja, t.d. 2003.

Hefði Sambíu vegnað betur, ef iðnríkin hefðu haldið að sér höndum og dregið úr þróunarhjálpinni við landið? Þeirri spurningu er ekki auðsvarað, úr því að þetta var ekki reynt. Ýmislegt bendir til þess, að mikil fjárhagsaðstoð hneigist til að draga úr sjálfsbjargarviðleitni viðtakandans, einkum ef hún er ekki bundin skýrum skilyrðum um hagfellda meðferð fjárins. Reynslan sýnir, að umtalsverður hluti óskilyrtrar þróunaraðstoðar hefur ekki skilað sér í hendur ætlaðra viðtakenda, heldur týnt á leiðinni eins og vatn lekur úr fötu, sem er borin milli staða. Við vitum ekki, hversu mikið fatan lekur; við vitum bara, að hún lekur, hriplekur. Þess vegna hafa sjónir manna síðustu ár beint í auknum mæli að þróunaraðstoð í fríðu, þess konar aðstoð, sem spillt stjórnvöld geta ekki með góðu móti stungið undan, og einnig að skilyrtri aðstoð. Þá eru skilyrðin fyrir aðstoðinni bundin þeim árangri, sem náðst hefur á fyrri tíð, hvort sem árangurinn er mældur með arðsemi þeirra framkvæmda, sem í var ráðizt, eða framförum í hagstjórn og innviðum efnahagslífsins. Við þetta vandast málið, því að hjálpin hafnar þá frekar í höndum þeirra þjóða, sem gætu virzt þurfa síður á henni að halda vegna þess, að þeim gekk vel að nýta sér hjálpina á fyrri tíð.

Þróunaraðstoð getur verið blendin blessun líkt og aðrar himnasendingar, t.d. olíufundur, sé ekki nógu vel á málum haldið. Það er áreiðanlega engin tilviljun, að lýðræði er ábótavant í mörgum olíuríkjum, frá Sáði-Arabíu til Rússlands, Nígeríu, Mexíkó og Venesúelu. Stjórnarvöldin kæra sig ógjarnan um að eiga það á hættu, að stjórnarandstaðan komist yfir olíulindirnar, og gera þá ráðstafanir til að tryggja óbreytt ástand. Ótæpileg þróunaraðstoð getur haft sams konar áhrif. Þetta kann að vera hluti skýringarinnar á því, að þróunaraðstoð hefur ekki skilað sér í bættum lífskjörum í Sambíu og víða annars staðar, einkum í Afríku. Það er því brýnt að búa svo um hnútana í framkvæmd, að þróunarhjálpin skili sér í réttar hendur, svo að hún dragi hvorki úr lýðræði né hagvexti. Þróunarhjálp er eins og aðrar forvarnir: hún þarf að miða til þess, að hægt sé að leggja hana af. Því marki verður ekki náð í bráð, kannski aldrei, en þangað þurfum við samt að stefna.

