

## Udviklingsbistand

### Det pinsomme gab mellem ønsker og resultater

Martin Paldam, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet

(En forkortet udgave er under udgivelse i *Ræson*)

Det følgende handler om spørgsmålet: Giver udviklingsbistand udvikling? Det oversættes på økonomisprog til: Giver hjælp til fattige lande en positiv effekt på deres vækst? En omfattende litteratur (jf Doucouliagos & Paldam 2008b) analyserer dette spørgsmål.

Rent teknisk er det et nemt spørgsmål at analysere: Der er udviklet en række statistiske teknikker til vækstanalyse, og data er ideelle til formålet: Hjælpen til de fattige lande startede for ca 45 år siden. Siden er der kommet ca 6000 data-par for hjælp og vækst. Den gennemsnitlige hjælpeandel er 7,5%, og medens nogle lande får meget, får andre kun lidt.

Ud fra lignende tal på andre områder har man fundet 10 andre faktorer, der har en robust effekt på væksten. De fleste af disse faktorer har en størrelsesorden, der (hvis sammenlignelig) er mindre end 7,5% af BNP. Dersom udviklingsbistand gav udvikling, burde det være let at påvise. Det er velkendt inden for vækst- og udviklingsforskningen, at det er det ikke. Spurgte man verdens ledende eksperter på disse områder, ville der være stor enighed om, at det *ikke* har kunnet påvises, at hjælpen er en signifikant udviklingsfaktor.<sup>1</sup>

Tabel 1. Korrelationen mellem hjælp og vækst for 1227 perioder af 5 år

Periode	N	Korr.	Periode	N	Korr.
1960-65	92	-0.12	1985-90	143	-0.12
1965-70	103	-0.00	1990-95	169	-0.00
1970-75	111	-0.01	1995-00	178	0.09
1975-80	122	0.06	2000-05	175	-0.02
1980-85	134	0.09	Gnn.	1227	0.00

Note: Det betyder ikke noget for resultatets første to decimaler, om man bruger uvægtede gennemsnit eller vægter med antallet af observationer. Data omfatter alle observationer i WDI (henvisninger) for alle lande bortset fra OECD lande.

Den centrale *kendsgerning* fremgår af tabel 1: Hjælp og vækst har en samvariation på nul.<sup>2</sup> Når vækst-litteraturens standardmodeller anvendes på tallene, er resultatet stadig ganske nær ved nul.<sup>3</sup> Var der tale om en normal videnskabelig diskussion, ville den være såre kedelig og dreje sig om den anden decimal: Er der slet intet, eller kan man finde en lille smule?

## 1. De to stærke tilskyndelser

Diskussionen har imidlertid en helt anderledes glød. Hede videnskabelige diskussioner får ofte deres glød fra noget andet. Forskningen i u-landshjælpens effektivitet er præget af to stærke tilskyndelser, der har givet en betydelig skævhed i forskningen:

- (i) **Englesiden:** Udviklingshjælp tilstræber at gøre noget godt, som vi alle ønsker.
- (ii) **Bensiden:** Hjælpen er nu nået op på \$ 100 mia kr. Ca 10% går til konsulenthonorarer. En del er til os udviklingsøkonomer. Vi vil nødigt uddrives af den paradisiske have, hvor træerne bærer fede ben.

De to tilskyndelser peger i same retning. Englesiden giver et moralsk alibi for at gnave ben. Litteraturen på området er præget af spændingen mellem tilskyndelserne, og kendsgerningen, som hele tiden stikker sit grimme fjæs frem. Spænding har skabt en omfattende og pinlig litteratur, hvor forskerne hele tiden forsøger at *bortforklare* kendsgerningen. Af og til ser det ud til at være lykkedes, og så udbryder der jubel iblandt de interesserede, men så kommer der nye tal og redningsforsøget kollapser, jf historien om de gode modellers livscyklus nedenfor.

Når jeg siger, at det er en *pinlig* litteratur, er det fordi det *ikke* er forskningens opgave at bortforklare – men at forklare – kendsgerningerne. Når bortforklaringen tilmed er sammenknyttet med ønsketænkning og interesser, må man krumme sine tær.

Det følgende giver en kort oversigt som alle, der forsøger at være objektive, burde kunne enes om. Formålet er ikke at fremlægge ny viden, men at sammenfatte det som ca 250 videnskabelige arbejder på området er nået frem til.

## 2. Fra mikro til makro: Paradokset

På mikroplanet er det ukontroversielt (siden Cassen, 1986 og 1994), at ca halvdelen af alle hjælpeprojekter lykkes. Men udvikling er et makrofænomen, som vedrører hele samfundet. Den måde hvorpå makroaspektet indbygges i de enkelte projekter (sektorprogrammer) er gennem den samfundsøkonomiske cost-benefit analyse. Den grænse, der bruges til at afgøre om et projekt bør accepteres, var i mange år, at dets *vækstbidrag* var på over 10%.

Når halvdelen af de mange udviklingsprojekter lykkes, betyder det altså, at de giver et vækstbidrag over 10%, og den anden halvdel giver så et bidrag under 10%. Hvis 10% er et godt gennemsnit, betyder det, at de 7½% i hjælpeandel skulle give en mervækst på 0,75% pr år. Det er halvdelen af det typiske u-lands vækst.

Noget af hjælpen gives ikke for at skabe udvikling. Danmark giver fx hjælp til at forbedre klimaet i de fattige lande og til at demokratisere de arabiske lande. Der er vist også et projekt til at fylde danaidernes kar. Men selv om vi siger, at kun  $\frac{2}{3}$  af udviklingsbistanden er beregnet til at udvikle de fattige lande, så burde det alligevel forklare  $\frac{1}{3}$  af u-landenes vækst. Det er stadig rigeligt til, at det burde være let at vise. Tabel 1 er den enkleste måde at se på makrotallene. Resultatet er, at de to variable er helt uafhængige.

Der er et forbløffende gab mellem resultaterne af mikroanalysen af projekters effekt og makroanalysen af den samlede samfundsøkonomiske effekt. Dette gab er kendt som hjælpens *mikro-makro paradoks* (siden Mosley 1987).

Spændingsfeltet mellem nul-korrelationen og de to tilskyndelser har skabt den omfattende forskning ud fra deisen: Hvis vi bare torterer data længe nok, skal vi nok få dem til at tilstå hvad vi ønsker!

### **3. Den store kulegravning af data og litteraturens utilbøjeligheds-skævhed**

Torturen af data er sket ved en gentagen og omfattende kulegravning. Der er blevet beregnet i snesevis af tusinde modelvarianter ved hjælp af et helt batteri af statistiske teknikker.

Forskningen i vækstrelationer er et område, hvor det er uhyggeligt let at lave modelvarianter. Med de edb-programmer, vi har til rådighed, og den regnekapacitet, vi har stående på vores skriveborde, kan en enkelt forsker let gennemregne fx 1'000 modelvarianter. De giver alle et estimat af hjælpens effektivitet. Da korrelationen er som vist i tabel 1, vil ca 950 af de 1000 estimater være insignifikante, men der vil være ca 50 resultater, der er signifikante på 5% niveauet. Heraf vil ca 25 være positive. Hvad nu hvis man vælger den, der er allermest positiv? Er vi så alle glade, eller er vi blevet ført bag lyset?

En omhyggelig datasøgning er en fin måde til at finde på *forslag* til nye sammenhænge; men metoden stiller et uomgængeligt krav: Det er kravet om *uafhængig replikation* (på et nyt datasæt af nye forskere) før det er troværdigt. For forskere inden for naturvidenskaberne er dette et trivielt krav. Inden for samfundsvidenskaberne er det kun accepteret i princippet!

Det er under afsøgningen af de 1000 modelvarianter, at de to tilskyndelser kommer til at påvirke processen. Hvis du er i en forskningskarriere, har du brug for publikationer. De 950

insignifikante resultater er svære at publicere. Det samme gælder de 25 med et ”galt fortegn”, så det er fristende at styre væk fra dem også.

Så processen kommer let at til at koncentrere sig om de 25 positive modeller, og om at finde argumenter for, at netop disse modelvarianter er særligt rigtige. Det er nok sjældent, at der sker bevidst svindel. Der er tale om almindelig menneskelig adfærd. Forskning er en søgeproces,<sup>4</sup> og et forskningsresultat er derfor slutresultatet af en søgeproces. Man holder op med at søge, når man er *tilfreds* med resultatet.

De to tilskyndelser gør altså søgeprocessen lidt skæv. Det uheldige er, at netop i denne litteratur giver de to største tilskyndelser en skævhed i samme retning. Hristos Doucouliagos og jeg har derfor fremsat hypotesen om, at litteraturen om hjælpens effektivitet lider af en *utilbøjeligheds-skævhed*.<sup>5</sup> Forskere og tidsskrifter er utilbøjelige til at acceptere insignifikante og negative resultater.

Der er udviklet statistiske tests (jf afsnit 5) til at afsløre, om en litteratur har en sådan skævhed, og når disse tests anvendes på hjælpe-litteraturen, blinker alle de røde advarsel-lamper. Vores hypotese er derfor bekræftet.

#### **4. Årsagssammenhængen ud fra figur 1**

Den første reaktion hos alle økonomer, der ser på tabel 1, er at den ikke tager højde for årsagssammenhængens (kausalitetens) retning: Vi ønsker at se på sammenhængen (E) hjælp → vækst. Men det vi ser, kan i princippet også være modsat: (M) vækst → hjælp.

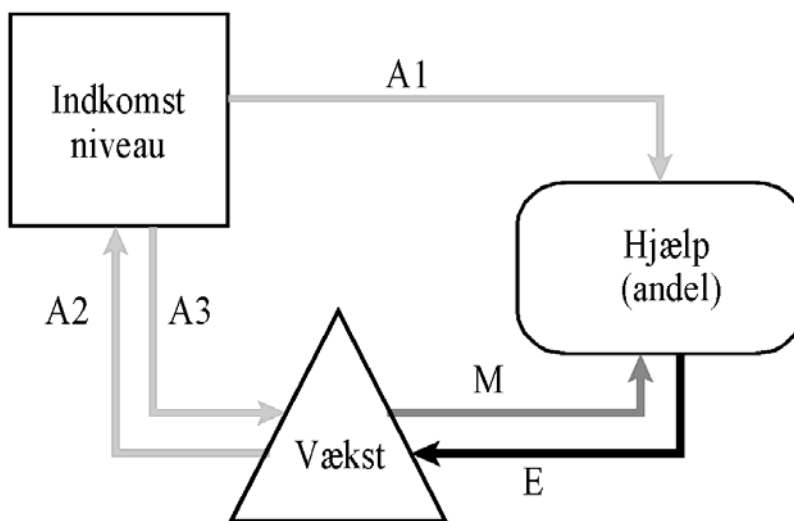
Litteraturen indeholder derfor mange diskussioner af, hvordan man kan skille den ene kausale retning ud fra den anden. Måske hænger verden så lusket sammen, at de to effekter – E og M – er lige store og har modsat fortegn. Det ville være et mærkeligt tilfælde, men det er blevet meget grundigt undersøgt.

Figur 1 viser alle de effekter, der kan være i spil på området. Der er 5 mulige effekter. Vi ønsker at udskille E: hjælp → vækst. Problemet er den modsatte effekt M: vækst → hjælp, men den kan være påvirket af de andre strømme (A1-A3). Ud fra ønsket om at finde en positiv hjælpe-effekt – dvs for at få E større – skulle M gerne være betydelig og negativ; men som vi skal se er den hverken betydelig eller negativ: Der har været foreslået 4 mulige effekter, der kan indgå i M: Dvs.  $M = M1 + M2 + M3 + M4$ .

(M1) Jo fattigere lande er, jo mere hjælp får de (A1), så hvis fattige lande voksede mindre end andre lande (A3), ville der her være en modkausalitet. Begge disse sammenhænge er dog svage, og når de ganges sammen, er effekten lille. M1 er derfor negativ men lille.

(M2) Fattige lande får nødhjælp, når de har en krise. M2 er derfor negativ. Krisehjælp er sjældent en stor del af hjælpen, og der er ofte en vis forsinkelse i hjælpen. Kalenderens inddeling i år kan derfor bevirke, at M2 nogle gange bliver positiv. Så M2 er formentlig negativ men lille.

Figur 1. Fem mulige effekter i hjælp-vækst komplekset



(M3) De store udviklingsbanker (Verdensbanken, og de regionale banker) giver deres hjælp i form af billige lån til gode projekter. Lande generer flere sådanne projekter, jo mere de vokser. M3 er derfor positiv.

(M4) Det hævdes ofte, at der indgår kommercielle effekter i hjælpen, så man satser på fremtidig handel. Hurtigt voksende lande er mere lovende fremtidige handelspartnere. M4 er derfor også positiv, men næppe ret stor.

Alt i alt er M summen af 4 små effekter, hvoraf to er positive og 2 er negative. Umiddelbart skulle man tro, at resultatet må blive meget lille, og det er præcis, hvad man finder. Der er 30 artikler, der indeholder i alt 211 forsøg på at estimere M (se Doucouliagos & Paldam 2007). Resultatet er, at den samlede effekt er positiv, men meget lille.<sup>6</sup>

På trods af en omfattende forskning, der forsøger at tage højde for, at der kan være kausalitet også fra vækst til hjælp, er der altså intet, der tyder på, at det er en vigtig årsag til nul-korrelationsresultatet.<sup>7</sup> Det skyldes at begge effekter (E og R) er meget nær ved nul.

## 5. Meta studier af litteraturen

Den videnskabelige faglitteratur om hjælpens udviklingseffekt (AEL) er på ca 110 artikler, og der er kommet ca 170 studier af de faktorer, der forklarer, hvor meget hjælp lande får (AAL).<sup>8</sup> Enkelte artikler dækker kausaliteten begge veje, så der er i alt ca 250 studier. Heri er der lagt ca 200 forskningsmandår. Det er en indsats, som det er værd at tage alvorligt.

Meta-analyse er en teknik til at studere mønstret i en litteratur, der handler om den samme effekt. Den studerer fordelingen af resultaterne på et område for at se, hvad der er vigtigt for resultaterne, og om de går imod noget, som man kan forstå som det sande resultat. Den studerer også, om resultatfordelingen har en skævhed, som man så må prøve at forstå.

Vi har fundet 543 estimater af hjælpens effekt på væksten (se Doucouliagos & Paldam 2008a), som er så veldokumenterede, at de kan gøres sammenlignelige. Når man studerer deres fordeling, finder man en skævhed, fordi fordelingen har to egenskaber, der er urimelige, hvis man forestiller sig, at forskerne er neutrale robotter, der kun søger efter sandheden.

(U1) Resultater bør blive mere tydelige, jo flere data der analyseres; men hjælpens effektivitet bliver svagere og svagere, jo flere observationer, der indgår i undersøgelsen. Det er urimeligt. (U2) Hjælpeindustrien lærer utvivlsomt af sine erfaringer, sådan som alle andre gør. Den estimerede hjælpe-effektivitet falder imidlertid over tiden. Også det er urimeligt.<sup>9</sup> De to urimelige resultater bliver rimelige, hvis man tager hensyn til utilbøjelighedsskævheden – altså at de offentliggjorte resultater diskriminerer imod dårlige resultater.

Det er lettest at forstå ved at se på et forenklet eksempel. I tabel 2 er det dårlige resultat, at man får plat, når man spiller plat og krone. Lad os tænke os, at vi kaster mønten 4 gange.<sup>10</sup> Fravælger man de 95% dårligste af alle serier af 4 kast, er kaste-effektiviteten 100%. Ser man på 10 kast, har de bedste 5% en effektivitet på 82,3%, osv. Det ser ud som kaste-effektiviteten bliver mindre, jo større datamaterialet er; men hvad der i virkeligheden sker, er at skævheden bliver mindre. Den er dog betydelig, selv ved 100 kast.

Det betyder, at hvis man accepterer, at forskere er mennesker, falder alting på plads. (U1) skyldes, at skævheden bliver stadig mindre, jo flere data der kommer, og (U2) derved kommer det til at se ud som om resultaterne bliver stadigt dårligere. Når man korrigerer gennemsnitsresultatet for denne skævhed,<sup>11</sup> bliver resultatet insignifikant, så litteraturen har ikke fundet en robust metode til at afvise nul-korrelationsresultatet.

En anden måde at nå den samme erkendelse, er at se på, hvordan det er gået for de mest positive hjælpeeffektivitetsmodeller. De har haft et livsforløb, som svarer til, hvad man skulle forvente ud fra utilbøjeligheds-skævheden:

Tabel 2. Resultatet af en utilbøjelighedsskævhed, når man slår plat og krone

Antal kast N	4	10	20	40	100	$\infty$
Godt valg: 5% bedste kast	100%	82,3%	72,8%	66,1%	60,3%	50%
Neutralt valg: Alle kast	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Skævhed ved godt valg	100%	64,7%	45,6%	32,3%	20,5%	0%

Note: De to øverste procenter er sandsynligheden for at få krone. Skævheden beregnes i % af neutralt valg.

*Gode modellers livscyklus:* Når der er fundet en god model, er den let at publicere. Hjælpeindustrien modtager den med begejstring og giver bevillinger til konferencer og bøger, der udbreder det glade budskab. Endelig er det blevet vist, at hjælpen virker! Forskerne bliver forfremmet, og alt er godt i et par år eller tre. Så er der kommet nye data, modellen kollapser, og så forsvinder den lige så stille ind under gulvtæppet – til alle de andre.<sup>12</sup>

## 6. Hjælpeindustrien og den manglende forskningsetik

Det er fascinerende at diskutere u-landshjælp, for her kommer man uundgåeligt i diskussion med en hel del debattører. Jeg er således blevet mødt med kritik fra ca 25 debattører i de senere år. Af dem lever hovedparten helt eller delvist af u-landshjælp. Lidt over halvdelen har kritiseret mig for at skade hjælpen. Dette synspunkt har jeg også oplevet fra folk, der er ansat i forskerstillinger. Disse forskere har altså afsløret, at de føler sig forpligtiget til at dreje deres forskningsresultater sådan, at de bliver så hjælpepositive som muligt. Det er præcis derfor, at litteraturen har en utilbøjeligheds-skævhed.

Det er netop fordi interesser og de deraf følgende skævheder findes i forskningen, at man har *forskningsetiske regler*. De kræver, at folk, der har økonomiske interesser på et område, gør opmærksom på disse interesser, når de publicerer på området. Jeg har studeret 100 artikler om hjælpens effektivitet og prøvet at finde frem til, hvem forskerne er. 75% præsenterer sig som universitetsforskere, men hvis man ser på deres hjemmesider og ”googler” dem, så er der en del, der også har et bierhverv i de fede bens have. Jeg er sågar stødt på nogen, der sidder i særlige hjælpefinansierede forskerstillinger, men som ikke fandt anledning til at nævne dette pudsige sammentræf i deres artikler om hjælpens effektivitet!

## 7. Sammenfatning

Ovenfor har vi set, at grunden til, at data indeholder nul-korrelationsresultatet, er simpel: Det er fordi de to mulige kausale sammenhænge mellem hjælp og vækst begge er meget nær ved

nul. På trods af rigtig mange data, med noget nær den ideelle struktur, og på trods af en meget stor forskningsindsats, har det ikke kunne vises, at udviklingsbistand giver udvikling.

Det betyder ikke, at hjælp ikke har nogen effekt overhovedet. Der er sikkert gode sociale effekter – det er ganske vist ikke bevist, men det er da muligt. Vi ved også, at hjælp kan afbøde en del af den nød, der opstår under katastrofer. Fødehjælp kan mætte de sultne. Militærhjælp kan hjælpe de gode til at vinde over de onde, osv.

Men udvikling er en anden sag. Det er ikke nemt at lave udvikling. Det er svært for udlændinge at give et land en kur, der laver udvikling.



## Henvisninger: <sup>13</sup>

- Aghion, P., Durlauf, S., eds., 2005. *Handbook of Economic Growth*. North-Holland, Amsterdam
- Barro, R.S., Sala-i-Martin, X., 1995, 2004. *Economic growth*. MIT Press, Cambridge, MA
- Burnside, C., Dollar, D., 2000. Aid, policies and growth. *American Economic Review* 90, 847-68
- Cassen, R., 1986, 1994. *Does Aid Work?* Oxford UP, Oxford UK
- Chenery, H.B., Srinivasan, T.N., Behrman, J., 1988, 1989, 1995. *Handbook of Development Economics*. North-Holland, Amsterdam
- Christensen, P.W., Doucouliagos, H., Paldam, M. 2007a. Master list of the AEL: The Aid Effectiveness Literature. Update 1/7-2007. Baggrundspapir til dokumentation.
- Christensen, P.W., Doucouliagos, H., Paldam, M. 2007b. Master list of the AAL: The Aid Allocation Literature. Update 24/1-2007. Baggrundspapir til dokumentation.
- Doucouliagos, H., Paldam, M., 2007. Explaining development aid allocation by growth: A meta study. Economics Working Paper 2007-13, Aarhus University
- Doucouliagos, H., Paldam, M., 2008a. Aid effectiveness on growth. A meta study. *European Journal of Political Economy* 24, 1-24
- Doucouliagos, H., Paldam, M., 2008b. The aid effectiveness literature. The sad results of 40 years of research. *Journal of Economic Surveys* forthcoming
- Easterly, W., Levine, R., Roodman, D., 2004. Aid, policies, and growth: Comment. *American Economic Review* 94, 774-780 (Kommentar til Burnside & Dollar, 2000) Earlier: New data, New doubts. NBER WP 9846
- Hansen, H., Tarp, F., 2000. Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development* 12, 375-98
- Herbertsson, T.T., Paldam, M., 2007. Does development aid help poor countries catch up? An analysis using the basic relations. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 145, 188-214
- Jensen, P.S., Paldam, M., 2006. Can the two new aid-growth models be replicated? *Public Choice* 127, 147-75
- Mosley, P., 1987. *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. John Spiers, Brighton, Sussex
- Paldam, M., 2007. Mere hjælp til Afrika. Hvad vil man opnå? *Økonomi og Politik* 80, 2-20
- Rajan, R.G., Subramanian, A., 2005. Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? IMF WP No. 05/127 (og WP No 05/126) Optaget i *Review of Economics and Statistics*
- Stanley, T. D., 2008. Meta-Regression Methods for Detecting and Estimating Empirical Effects in the Presence of Publication Selection. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 70, 103-27
- WDI, World Development Indicators. Verdensbankens databank: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>

## Noter:

---

1. Den førende lærebog om vækst og udvikling er Barro & Sala-i-Martin (2004), der indeholder ca 100 sider om faktorer, der bevirker udvikling. Her nævnes hjælp ikke. Det samme er tilfældet for de to statelige bind i the Handbook of Growth (Aghion & Durlauf 2005). Selv i de fire tykke bind i the Handbook of Development (Chenery, Srinivasan & Behrman 1988-95) spiller hjælpen en lille birolle.
2. Væksten er for det reale BNP pr indbygger, og hjælpen er ODA i % af BNP. Der bruges gennemsnit over 5 år for at reducere virkningen af naturulykker som tørke og aktivitetseffekten af hjælpen.
3. Se Rajan & Subramanian (2005), Herbertsson & Paldam (2007) og mere letlæst Paldam (2007).
4. Det er især klart på engelsk, hvor forskning hedder *research*, som kommer af *search*, der betyder *søge*. Når man forsker, søger man igen og igen!
5. Chris Doucouliagos er professor på Deakin Universitet, Melbourne, Australien. Han er en af de ledende eksperter i meta-studier (inden for økonomi), jf afsnit 5.
6. For at øge effekten E, som ønsket, skulle effekten M være negativ; men den er faktisk positiv.
7. Man har udviklet særlige estimationsteknikker, der tager hensyn til, at der kan være kausalitet begge veje. De har ofte været anvendt på dette område, men giver normalt det samme resultat som de almindelige teknikker, der antager, at der kun er kausalitet den ene vej.
8. De to mest dækkende bibliografier over AEL og AAE er Christensen, m fl (2007a) og (2007b). De udgør datagrundlaget til Doucouliagos & Paldam (2008a and b) og en håndfuld af andre meta studies.
9. En af grundene til, at der kommer flere og flere data, er at tiden går, men (U1) og (U2) kan dog adskilles nok til at vise, at de begge er rigtige samtidigt.
10. Beregnet ud fra en binominalfordeling med sandsynlighed  $\frac{1}{2}$  for de to udfald.
11. Der er udviklet en række sådanne metoder. De giver normalt det samme resultat, se Stanley (2008) for en sammenligning.
12. De to mest positive modeller for de sidste 10 år er Burnside & Dollar (2000) og Hansen & Tarp (2000). De har begge haft en sådan cyklus. De fejlede den afgørende replikationstest (se Easterly, Levine & Roodman 2004 og Jensen & Paldam 2005), og oversigten i Doucouliagos & Paldam (2008b).
13. Mine papirer kan nedtages fra *working papers* siden på adressen <http://www.martin.paldam.dk> til ca 2 år efter de er publicerede.