

Det framgångsrika biståndet?

När jag Googlar ”successful development aid” kommer det upp 513 000 träffar. Synar man resultaten visar det sig dock att många snarare ifrågasätter tanken på framgångsrikt bistånd än presenterar resultat om vilket bistånd som fungerar. Vad är det som gäller? Biståndets vara eller icke vara och dess effekter har debatterats flitigt, i synnerhet under Gunilla Carlssons tid som biståndminister 2006–13. Boken *Det framgångsrika biståndet* ska delvis ses i ljuset av det meningsutbytet men är även ett testamente över ett spännande yrkesliv i biståndets tjänst. Författaren Jan Bjerninger, som verkat som chef inom Sida och som ambassadör i Centralamerika, belyser i boken biståndets mål och medel, viktiga områden där (svenskt) bistånd påverkat fattigas livssituation och slutligen hinder som försvårar utveckling.

Det framgångsrika biståndet är en omfångsrik bok då den vill förmedla både författarens syn på utveckling och biståndets roll för densamma. Bjerninger utgår gärna från sina fälterfarenheter och för sedan ett generellt resonemang kring den aktuella frågan och hur bistånd kan påverka utfallet. Det ger boken nerv och gör abstrakta ämnen som mänskliga rättigheter och budgetstöd lättillgängliga för läsaren. Bjerningers perspektiv ger också en spännande inblick i hur beslutsfattare i biståndsvärlden resonerar. Baksidan är att boken blir lång – alla viktiga områden ska nämnas, om bara på några få sidor. Vidare saknas en mer principiell diskussion om det som ändå är bokens huvudansats:

biståndets effektivitet. Även om Sida varit och är aktivt på en (imponerande) mängd viktiga områden gör det inte per automatik att engagemanget gett de effekter man förväntat sig.

Bokens första del tar upp biståndets ramar: vad bistånd är och hur det organiseras. Är målet samhällsförändring i stort där fattiga människor blir en utav flera vinnare, eller bör insatserna vara riktade för att främst nå de allra fattigaste? Bjerninger menar att det senare är Sveriges biståndsmål, dvs att biståndet ska fokusera på den enskilda fattiga människan snarare än som tidigare ”fattiga folk”. Han drar slutsatsen att även om projekt riktade mot de fattigaste ibland varit mindre lyckosamma på lång sikt är just riktat bistånd på områden som utbildning och hälsa det som gynnat flest fattiga. Bjerninger behandlar sedan vikten av att biståndet visar resultat. I ett exempel beskriver han hur Sida arbetar med att kvantifiera resultat av vägbyggen: hur mycket väg har byggts, hur har vägen använts, hur förhåller sig kostnaden jämfört med liknande projekt, hur ser vägunderhållet ut, vilka problem har identifierats och hur kan man undvika liknande problem framgent? Enligt författaren genomsyrar detta tillvägagångssätt mycket av Sveriges bistånd. Han nämner sedan en rad svårigheter med utvärderingar. Dels finns det en motsägelse mellan kravet på kortsiktigt mätbara resultat och långsiktig kvalitativ utveckling (exempelvis – hur mäter man attitydförändringar?). Dels krävs ofta detaljutvärderingar av biståndets planering, vilket är svårt då projekt i en utvecklingskontext är föränderliga. Ytterligare problem som lyfts fram är det vanskliga i att mäta det som i slutändan har betydelse, nämligen ”impact”. Leder utbildning av barnmorskor till att barnadödligheten minskar eller beror positiva hälsoutfall på att sjukvården fått ökad finansiering som förbättrar

BOKANMÄLAN

Jan Bjerninger:
Det framgångsrika biståndet. Om svenskt utvecklingssamarbete i praktiken, Vulkan, 2013, 422 sidor, ISBN 978-91-637-1760-4.

hygienstandarden? Bjerninger menar att det är svårt att säga något utöver de kortsiktiga resultaten, i det nämnda fallet att barnmorskor faktiskt avslutar en mer kvalificerad utbildning. Han anser också att vi ofta ställer större krav på bistånd än motsvarande verksamhet i Sverige – hur mycket vet vi om effekterna av husläkarreformen, av motorvägsbygget mellan Stockholm och Gustavsberg eller av svenska folkhögskolor, frågar han retoriskt.

Bjerninger tar vidare upp den existerande biståndssamordningen – Parisagendan – som innebär att givare och mottagare tillämpar gemensamma ramar för att effektivisera biståndet. Samordningen syftar till att göra biståndet förutsägbart, att undvika bistånd som gynnar givarländerna och som slutligen förenklar mottagarlandets återrapporteringen till givarna. Ett problem är att biståndet på så vis fokuserar på stat-till-stat relationen; det är inte självklart att den centrala statsapparaten ska spela större roll än lägre förvaltning eller det civila samhället. Relaterat till detta diskuteras vikten av dialog med den relevanta motparten (staten och/eller det civila samhället) i mottagarlandet: hur den förs och med vem. Här lyfter Bjerninger fram det civila samhällets roll som den andra parten i ickedemokratiska länder. Den relationen är dock inte oproblematiskska man stödja organisationer som är effektiva i sitt arbete men som inte delar svenska värderingar? Vidare, är de en konkurrent eller ett komplement till den offentliga sektorn?

Bokens första del berör också det hett debatterat budgetstödet. Då bistånd är mer eller mindre överförbart eller "fungible", dvs att pengar kan användas till det ändamål som mottagaren i slutändan föredrar, menar Bjerninger att poängen med budgetstöd är att man erkänner problemet med överförbarhet. På så vis kan man i stället fokusera på en

seriös diskussion kring inriktningen av biståndet i stort. Dessutom minimerar budgetstödet kontakterna med olika givare vilket sänker transaktionskostnaderna. Även om Bjerninger i grunden är positiv till budgetstöd lyfter han också fram tillkortakommanden. I värsta fall riskerar stödet att gå till sådant givarlandet inte vill bistå, exempelvis militärutgifter. Troligt är också att mottagarländernas regeringar blir mer intresserade av givarnas ståndpunkter snarare än huvudägarnas behov och önskemål, dvs väljarna i mottagarlandet. Budgetstödet leder vidare till att pengar enbart går via den centrala statsapparaten. Han nämner ett aktuellt fall då Malis regering lade fram ett förslag som innebar stärkta mänskliga rättigheter. Förslaget stoppades dock av parlamentet och presidenten anklagades för att ha gett efter för starka givarintressen. Regeringen lyssnade alltså på huvudägarna men exemplet belyser en annan problematik – ska Sverige hjälpa länder som för en politik vi själva inte stödjer? Bjerninger anser att det ibland är motiverat (vilket också skedde i Mali) då det krävs en förståelse för att processer tar tid och att de inte självklart påskyndas genom strypanDET av budgetstöd. Han landar dock i slutsatsen att biståndsformen på sikt sannolikt kommer att försvinna då den svenska opinionen så starkt ifrågasatt dess existens.

Bokens andra del berör områden som författaren anser viktiga för utveckling, allt från mänskliga rättigheter (MR) till sanitetfrågor. Låt mig göra två nedslag. I avsnittet om MR belyser Bjerninger spänningen mellan ett behovs- och ett rättighetsperspektiv. Enligt det förra är det acceptabelt att bygga en damm om flertalet fattiga gynnas medan det senare perspektivet omöjliggör att bortse från de som drabbas av dammens uppförande. Deras rättigheter måste tillgodoses genom att de involveras i beslutsprocessen kring bygget. Även om Sveriges

bistånd utgår från rättighetsperspektivet ställs ofta frågan hur man bemöter länder som lyckas med sin materiella fattigdomsbekämpning, men brister i respekten för grundläggande MR. Liksom i frågan om Malis budgetstöd argumenterar författaren för att man inte bör utesluta direkt stat-till-stat samarbete om det finns förutsättningar att nå landets fattiga. Bjerninger nämner Sveriges brytning med Etiopien som ett exempel där ländernas historiskt goda relation borde ha gett Sverige en unik position att fortsätta biståndet på ett sätt som inte nödvändigtvis gynnade den sittande regimen, men ändå kommit fattiga till gagn. Så blev dock inte fallet.

I kapitlet om jordbruk och livsmedelsförsörjning drivs tesen att växtföreläring och högteknologisk utveckling tillsammans med kretsloppstänkande är det mest effektiva sättet att lösa Afrikas kroniska livsmedelsbrist. Utifrån de goda erfarenheter som Asiens gröna revolution gett i form av minskad fattigdom och förbättrad matförsörjning menar Bjerninger att riskerna med modifierade organismer (GMO), som enklare kan anpassas till ett förändrade klimat, måste vägas mot risken att avstå utveckling. Då forskning kring GMOs i stor utsträckning sker inom ett fåtal företag inriktade på marknader i väst bör bistånd ges till jordbruksforskning och långsiktig jordbruksutveckling. Nyckeln handlar om att ge bönderna bättre verktyg samt kunskap om hur de kan marknadsanpassa sitt jordbruk baserat på realistiska intäkt- och kostnadskalkyler.

Avslutningsvis behandlar boken hur miljöförstöring, korruption och våld förhindrar utveckling. Här omnämns bl a biståndet till samordning mellan länder som delar strategiska naturresurser som ett exempel på hur man kan förebygga eller mildra allmänningens dilemma. Vidare diskuterar Bjerninger

hur en fungerande revision kan förhindra och minska korruption och hur Sverige aktivt stödjer uppbyggnaden av revisorsämbeten i ett flertal länder. Han nämner även vikten av utbildade byråkrater, ett stärkt rättsväsende och en fungerande incitaments- och lönestruktur som ett alternativ till mutor. I sitt slutkapitel understryker Bjerninger att det behövs mer resurser för att främja granskning och nytänkande kring biståndets förnyelse. Helst ser han att en oberoende offentligt stödd tankesmedja som analyserar utvecklingsfrågor och som kan föra en kritisk diskussion kring misslyckanden inom biståndet skulle skapas.

Det framgångsrika biståndet är en ambitiös bok som spänner över flera viktiga utvecklingsområden. Bjerninger förklarar pedagogiskt grundproblematiken och argumenterar sedan för hur svenskt bistånd i många fall förbättrat de fattigas situation. Min fråga blir dock: vad vet vi egentligen om biståndets framgångar? Författaren skriver att "Väsentliga resultat har uppnåtts, som gör att även flertalet afrikanska länder i dag befinner sig i en gynnsammare position, än vad de skulle varit i utan bistånd" (s 168). På en annan plats står det "Biståndets så kallade makro/mikroparadox berör den eventuella motsättningen mellan att biståndet ofta visar goda resultat i utvärderingar av program på lokalplanet, dvs på mikronivå, medan biståndsrelaterade framsteg på makro-, dvs landnivå, är svåra att påvisa" (s 176). Det sistnämnda citatet belyser två viktiga poänger. En metodologisk och en evidensbaserad. Den förra handlar om att det är svårt att påvisa makroekonomiska effekter av bistånd. Det ideala experimentet där vissa länder (slumpmässigt) får bistånd existerar inte och de metoder som kvarstår kräver starka antaganden som i korthet förutsätter att vi kan kontrollera för allt som driver t ex ekonomisk tillväxt utö-

ver biståndet självt. Alternativt fordras instrument som endast påverkar bistånd men inte andra relevanta variabler som ett lands politiska institutioner eller dess utbildningsnivå. Vad gäller existerande evidens har den empiriska forskningen heller inte kunnat etablera ett robust samband mellan bistånd och tillväxt. Däremot är det möjligt att studera effekten av bistånd inom länder. En rad randomiserade kontrollstudier som arbetar med kontroll- och försöksgrupper, där kontrollgruppen garanterar att sambanden faktiskt är kausala, har visat på positiva effekter av insatser inom områden som hälsa och utbildning. Studierna förutsätter dock att utvärderingen planeras innan programstart vilket för oss tillbaka till frågan om effektiviteten inom det svenska biståndet.

Svenska biståndsinsatser har inte utformats på ett sätt som möjliggör skarpa slutsatser om dess effektivitet. Utvärderingsprocessen har ofta påbörjats efter att projekten avslutats och utan några egentliga kontrollgrupper. Därför vet vi inte om fler utbildade barnmorskor minskar barnadödligheten, om satsningar på skolor ökar läskunnigheten, om vägbyggen gynnar lokal ekonomisk tillväxt eller om kunskap om mer avancerad jordbruksteknologi förbättrar småböndernas skördar. Den långsiktiga ”impact” som Bjerninger efterlyser men samtidigt hävdar är svår att mäta går emellertid att skatta både kvalitativt och kvantitativt, om man planerar för utvärderingen innan projekt sjösätts. Ansatsen behöver förstas breddas ytterligare. Att påvisa att en spenderad krona på grundskoleutbildning påverkar barns läskunnighet i Kambodja räcker inte. Insatsen bör upprepas under andra omständigheter och i andra länder för att få extern validitet. Insatsen måste också kunna genomföras av mottagarlandet på nationell nivå – att ett enskilt projekt är lyckosamt garanterar inte att utfallet

blir detsamma när det genomförs som landsomfattande strategi. Vidare kan en nationell skolsatsning förändra den allmänna jämvikten. Högre utbildning till alla kan minska avkastningen per utbildad vilket ändrar den ursprungliga effektivitetskalkylen. Även om delar av svenskt bistånd, via budget eller sektorstöd, inte går att granska genom randomiserade studier hade Bjerningers bok berikats av en djupare diskussion kring utvärderingen av biståndets effektivitet. En intressant fråga i sammanhanget blir förstås varför svenska biståndsinsatser varken utformats för att möjliggöra ordentlig analys eller examinerats med hjälp av mer avancerade empiriska metoder i de fall som detta var möjligt.

Ett relaterat spørsmål gäller den retoriska frågan varför satsningar i Sverige inte nagelfars på samma sätt som många biståndsprojekt. Även om den troliga förklaringen handlar om biståndsskepsis finns det en djupare dimension som boken missar. När offentliga program inte fungerar kan svenska medborgare på olika sätt påtala problemen för sina politiker. Mottagare i utvecklingsländer har däremot få politiska möjligheter att påverka biståndet då det kommer från ett annat land. Om en biståndsinsats i Kambodjas grundskola misslyckas är det omöjligt för kambodjanska föräldrar att utkräva ansvar av svenska biståndsgivare. Utvärderingar av biståndsinsatser blir därför viktigare än de som görs av svenska program då utvärderingarna fungerar som en länk mellan kambodjanska föräldrar och svenska beslutsfattare (något som belysts tidigare i Madestam och Svensson 2012).

Sammanfattningsvis ger *Det framgångsrika biståndet* en god inblick i fattiga länders utmaningar och hur Sverige under de senaste decennierna tagit sig an uppgiften att förbättra fattiga människors livssituation. Engagemanget, omfånget och långsiktigheten i mycket

av den svenska biståndsverksamheten imponerar. Likaså Bjerningers breda anslag som gör boken tillgänglig för stora grupper av läsare. Bjerninger efterlyser att det behövs nytänkande och oberoende analys för att främja biståndets förnyelse. Jag håller med helt och hållet. Skapandet av Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd är ett viktigt steg i den riktningen. Om Sidas biståndsverksamhet skärskådas på ett trovärdigt sätt kanske en framtida bok kunde föräras titeln Sveriges bistånd – vad fungerar, hur och varför.

Andreas Madestam

Fil dr, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

REFERENS

Madestam, A och J Svensson (2012), "Låt Sadev gå i graven", Brännpunkt, Svenska Dagbladet, 26 november 2012.