

Bistånd och korruption

Ulf Jakobsson

Varmt välkomna till kvällens möte i Nationalekonomiska Föreningen. Innan diskussionen börjar har vi ett föreningsärende och det gäller val av ny styrelseledamot. Vår tidigare vice ordförande Urban Bäckström avgick ur styrelsen i samband med att han blev verkställande direktör för Svenskt Näringsliv. Nu föreslår styrelsen, som också är valberedning, att stämman väljer Gabriel Urwitz till ny ledamot.

Stämman *beslutar* välja Gabriel Urwitz till ny styrelseledamot i Nationalekonomiska Föreningen.

Bistånd och korruption

Då övergår vi till kvällens ämne – bistånd och korruption står det på inbjudan. Jakob Svensson, som forskat mycket om dessa frågor, kommer först att göra huvudpresentationen. Sedan har vi två diskutanter, Therése Hindman Persson och Jerker Holm, som kommer med kortare inlägg och därefter blir det en allmän diskussion.

Jakob Svensson

Tack så mycket för att jag fick komma hit. Jag tänkte prata något bredare än bara bistånd och korruption och tänkte först svara på frågan: Varför agerar givare och mottagare som de gör? Jag ger er några möjliga delförklaringar genom att titta på, som jag tror, några av de viktigaste incitamentsproblemen eller incitamentsstrukturerna när det gäller bistånd.

I allmänhet är det ju så att biståndsorganisationer har ganska liknande incitamentsproblem som andra organisationer inom den offentliga sek-

tor; problem som beror på att man har många mål, problem som kommer med svårigheterna att mäta utfall och prestation och svaga prestationsincitament vad gäller till exempel lönestrukturen. Jag kommer i den här presentationen att hävda att incitamentsrestriktionerna eller incitamentsproblemen, av flera anledningar, ofta är mer uttalade inom biståndssektorn. Dessutom är det så att vissa egenskaper inom biståndsbranschen är särskilt mottagliga för de negativa incitamenten.

Det är två saker jag tänker fokusera på, den ena handlar om problem med många principaler, många givare, som agerar i ett och samma mottagarland. Den andra handlar om, i brist på bättre uttryck, bruten informations- eller ansvarsloop mellan givare och mottagare.

Jag tänkte försöka visa i vilken utsträckning incitamentsproblemen påverkar beteenden. Jag kommer också att säga lite om möjliga institutionella reformer som potentiellt kan öka biståndets effektivitet, om problemen med många mål och många uppgifter och även lite om det s k utbetalningstrycket. Jag tar också upp problemen med många principaler, om de grundläggande svårigheterna med att ge bistånd och kanske också vad man just nu diskuterar inom biståndsvärlden, nämligen om man ska ge bistånd i form av budget- eller projektstöd.

Men jag börjar med att ta upp den brutna informations(ansvars)loopen och kommer att exemplifiera vissa av effekterna genom att titta på två skolfinansieringsprojekt, ett i Uganda (Reinikka och Svensson 2004, 2005a, 2005b) och ett i Tanzania (Tungodden 2005).

Det kanske blir lite hattigt eftersom jag kommer att gå igenom en del olika incitamentsproblem, men jag tycker det är viktigt att påpeka att de verkligen är relaterade och påverkar varandra. Jag vill också framhålla att det naturligtvis

NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR

2005-12-15

Sammanfattade av
Marianne Ahrén

Ordförande:

Ulf Jakobsson

Inledare: Jakob

Svensson, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet

Kommentatorer:

Therése Hindman Persson, ECON Analysis och Jerker Holm, Lunds Universitet

Övriga deltagare:

Örjan Berner, Östen Bohlin, Anders Forsse, Mattias Ganslandt, Lars Kalderén och Bo Karlström

finns många andra faktorer som påverkar hur biståndet fungerar och hur det fördelas mellan länder och mellan olika projekt. De incitamentsrestriktioner som jag tittat på tror jag är viktiga, men de är inte de enda när det gäller att förstå givar- och mottagarbetende.

Den största skillnaden, om man jämför biståndsorganisationer med andra organisationer inom den offentliga sektorn, är det faktum att de människor som biståndsorganisationerna är tänkta att arbeta för, nämligen fattiga människor i fattiga länder, inte är samma människor som de från vilka de får sina intäkter, nämligen skattebetalare i givarländerna. Det här skapar både en geografisk och en politisk uppdelning mellan skattebetalare och biståndsmottagare som blockerar den normala informations- och ansvarsloopen som finns i de flesta andra offentliga program. Om man tänker på en traditionell och enkel politisk-ekonomisk modell och tittar på vad hushållen har för roller, så har de dubbla roller. Dels är de medborgare och dels är de klienter. Som klienter hoppas individerna kunna dra fördel eller gynnas av olika typer av offentligt finansierade varor och tjänster. Som medborgare använder individer och hushåll olika mekanismer för att söka påverka och utkräva ansvar av sina politiker och tjänstemän som jobbar inom de offentliga programmen. Det finns en stor litteratur om detta och slutsatsen är, i alla fall när det gäller den enklare modellen, att när individen och hushållen är välinformerade och har mekanismer som kan användas för att sanktionera politikerna, till exempel att rösta bort dem, så har politikerna starka incitament att kontrollera de offentliga institutionerna eller myndigheterna så att de gör vad som efterfrågas. Det är två nyckelantaganden: dels att man som klient är välinformerad om program som är riktade till individen eller hushållen, dels att man som medborgare har möj-

ligheter att sanktionera politikerna.

Vad gäller biståndet så blir det en geografisk och politisk uppdelning mellan mottagare och givare. Som medborgare i ett givarland har man typiskt sett ingen direkt kunskap om eller erfarenhet av det program som finansieras av biståndsmyndigheterna. Det är oftast väldigt kostsamt att själv ta fram pålitlig information om olika typer av biståndsprogram som finansieras med medborgarnas skattemedel. Å andra sidan så har inte heller de tilltänkta mottagarna någon större möjlighet att påverka programmen. Självklart har de ingen rösträtt i det land som betalar ut biståndet och de har sällan någon direkt möjlighet att påverka olika typer av biståndsorganisationer.

Vad innebär den brutna informations(ansvars)loopen? Jo, den innebär att problem som härrör från multipla mål och svårigheter att mäta utfall och prestation förstoras. Men den påverkar också direkt hur givare och mottagare betar sig. Ett exempel: väljarna i givarlandet drar inte någon direkt nytta av de projekt som tillhandahålls inom biståndet och de märker inte heller av resultaten. Det man kan observera är ju volymen av biståndet, hur mycket man ger till mottagarländerna. Av den anledningen har biståndets omfattning blivit ett mål i sig och inte sällan det viktigaste målet. Man diskuterar sällan utfall. Politikerdebatter och diskussioner om bistånd i många givarländer rör nästan enbart frågan hur mycket bistånd man ska ge till fattiga länder. Någon förbättring har det kanske blivit senaste åren, men fortfarande är det ett starkt fokus på just volymmålet.

Det innebär också att inhemska leverantörer av biståndsfinansierade varor och tjänster, olika typer av NGOs som finansieras av biståndsmedel, har stort inflytande vad gäller utformningen av bistånd. Dessa leverantörer är ju direkta

förmånstagare av biståndsmedel och de har dessutom ett inflytande över de politiska besluten och policybesluten i givarlandet. Det finns en del forskning som försöker förklara varför landet ger bistånd och hur man fördelar biståndet. Den typen av forskning är ett indirekt stöd för denna bias (Alesina och Dollar 2000; Collier och Dollar 2002), och har visat att nästan hälften av biståndet från OECD-länderna inte styrts med tanke på att lindra fattigdom.

En annan effekt av den här brutna informations(ansvars)loopen är att medias inflytande på policy typiskt sett är större när det gäller biståndet än för många andra nationella program där väljarna i många fall har egen erfarenhet av hur programmen fungerar. Eftersom media i sin tur har en tendens att fokusera på händelser av nyhetsvärde så introducerar det en bias även i biståndsgivarens beslut.

Thomas Eisensee och David Strömberg (2005) har skrivit en intressant uppsats som handlar om i vilken utsträckning USA ger katastrofhjälp till olika länder som drabbats av någon form av katastrof. Vad de finner är att det beror på förekomsten av andra händelser av nyhetsvärde vid tidpunkten för katastrofen. Till exempel är det så att om en katastrof inträffar när det är Super Bowl i USA så kommer katastrofen inte att finnas på de stora tidningarnas förstasida och då minskar sannolikheten att den här katastrofen får hjälp från USA. Eftersom olika katastrofer har större eller mindre nyhetsvärde betyder det också att vissa katastrofer, till exempel jordbävningar som har ett stort nyhetsvärde och är lätta att sälja till TV-tittare och tidningsläsare, får mycket mer uppmärksamhet. Svältkatastrofer däremot får mindre uppmärksamhet. Bara för att ge ett estimat av det här så visar det sig att en svältkatastrof måste ha 40 000 gånger fler drabbade än en jordbävning

för att komma med i nyhetssändningar. Att komma med i nyhetssändningar har sedan stor effekt på sannolikheten att man erhåller katastrofhjälp.

Den här brutna informations(ansvars)loopen påverkar också mottagarna. När projekt drivs eller finansieras av biståndsorganisationer så förväntar sig agenterna i mottagarlandet att deras inflytande på finansiären i bästa fall är begränsat. Detta påverkar både tjänstemän som är involverade i de här biståndsprojekten och vanliga mottagare som har svaga incitament eller möjligheter att utöva påtryckningar om något går fel. I de fall där det politiska systemet medför låg ansvarsskyldighet generellt, som är typiskt hos många biståndsmottagare, ökar förstås dessa incitament.

Vad kan man då göra åt det här? Ja, Martens m fl (2002) hävdar i sin bok att sättet att åtgärda den här brutna informations(ansvars)loopen är att försöka införa en explicit utvärderingsfunktion i biståndet. I mångt och mycket håller jag med om det, men det finns också problem. I de fall utvärderingarna utförs av biståndsnationerna själva, i egen regi, kommer det att finnas incitament att antingen direkt eller omedvetet försöka manipulera utvärderingarna. Man kan till exempel välja utvärderingsstudier med låg kvalitet då det medför svårigheter att dra några klara slutsatser. Men även om det är så att utvärderingarna är väl utförda av biståndsmyndigheten så kommer inte biståndsorganisationens beteende nödvändigtvis att förändras i någon större grad, om det inte är så att utvärderingsresultaten kommer allmänheten till del. Möjligtvis kan man hävda att en oberoende biståndsutvärderingsorganisation skulle vara ett sätt att komma förbi de här problemen. Sverige har faktiskt initierat en sådan biståndsutvärderingsmyndighet, men i slutändan visade det sig att det var regionalpolitiska hänsyn som påverkade både budgeten

och placeringen av den här myndigheten, så man kan undra om det verkligen finns en politisk vilja att göra dessa typer av utvärderingar.

Slutligen är det ju så att även om man kan lösa det här med utvärderingar så kommer inte det att vara hela lösningen, eftersom det ändå är så att biståndsmyndigheten fortfarande är en extern aktör vad gäller biståndet i mottagarlandet. Det är därav svårt att kunna påverka policybeslut utan att undergräva den lokala ansvarigheten.

Nu tänkte jag gå igenom två fallstudier för att exemplifiera vissa delar av den här brutna informations(ansvars)-loopen. Den ena är ett projekt i Uganda, som jag själv jobbat med under flera år, och den andra är ett liknande projekt i Tanzania.

Inom all statlig styrning är det så att öronmärkta pengar rör sig inom ett lagligt definierat institutionellt ramverk; de passerar genom olika nivåer av statlig byråkrati ner till dem som ålagts ansvar att spendera resurserna, det kan vara skolor eller hälsostationer eller liknande. Problemet i utvecklingsländerna är att det sällan finns information tillgänglig om de faktiska offentliga utgifterna som når slutproducenten. För att undersöka i vilken utsträckning pengarna faktiskt når slutproducenten så genomförde vi en *public expenditure tracking survey* (PETS) för flera år sedan. Det här är alltså ett försök att mäta i vilken utsträckning resurser faktiskt flödar igenom både det politiska och det byråkratiska systemet. Drivande för den här studien var observationen att trots ökade anslag till utbildningssektorn i Uganda så ökade inte elevantalet i grundskolan. Hypotesen var då att anslagen användes för något annat än just att förbättra skolkvalitén.

För att testa den här hypotesen så genomfördes en undersökning av 250 slumpvis utvalda offentliga grundskolor. Vi samlade in data över fem år gällande

vilka intäkter de här skolorna fått, både monetära och icke-monetära. Dessa data länkades samman till detaljerade utbetalningsdata från de statliga ministerierna. En liknande studie genomfördes i Tanzania för ett par år sedan.

Jag kommer tillbaka till den brutna informations(ansvars)loopen och frågar mig: vad vet egentligen givaren? I Uganda så är programmet i fråga en *capitation grant*, det motsvarar ungefär en skolpeng, man ger pengar till skolorna för att täcka allting utom investeringskostnader och löner. Det här är ett ganska vanligt program i utvecklingsländer och liksom andra program i starkt biståndsberoende länder var det till stor del eller helt finansierat av givarmedel. Det här är också ett program som givarna och speciellt Världsbanken tycker sig ha uppsikt över. Baserat på budgetdata så var Världsbanken väldigt nöjda, medlen betalades ut regelbundet. Det genomfördes en *benefit incidence*-analys som visade att *benefit incidence*, vad gäller offentliga utgifter, var neutralt. Men det intressanta var när man frågade sig vad givarna visste om programmet, mer än det jag just nämnt. Till exempel, när medlen fram till skolan, är det så att det här programmet fungerar och leder till fler elever i skolan till bättre testresultat osv? Det visade sig då att de i princip inte hade någon som helst information eller uppfattning.

I Tanzania, flera år senare, tittade man på ett program som bestod av tre delar. Det var också finansierat av bistånd och i det här fallet visste givarna faktiskt ännu mindre. Givarna trodde att det endast var ett ministerium som ansvarade för programmet, i själva verket var det tre ministerier som betalade ut medlen, ett för vardera av de tre olika programmen. Givarna visste inte hur mycket pengar som delats ut totalt till de distrikt som hade hand om utallokering av resurser till skolan, på grund av att de

trodde det bara var ett ministerium. Det ministeriet visste givarna ungefär vad det höll på med, men de andra ministerierna hade de ingen koll på.

Så vad blev då resultaten? Vad gäller Uganda under åren 1991-95 så kom endast 13 procent av den årliga skolpengen fram till skolorna och de flesta skolorna fick faktiskt ingenting. Det ser lite bättre ut när man tittar på sista året i urvalsperioden då ungefär 20 procent av resurserna kom fram till skolorna. I Tanzania är det ytterst oklart om alla medel delades ut eller om pengarna försvann redan på central ort. Av de utdelade medlen i det största programmet, vilket var finansiering av skolböcker, så kom enbart 20 procent i genomsnitt ut till skolorna. Det här är ett typexempel på den här brutna informations(ansvars)loopen. Givarna kände inte till resultaten av deras program; klienterna och tänkta förmånstagare, alltså skolbarnen och föräldrarna till dessa skolbarn, kände knappast till programmen i fråga. De som i huvudsak tjänade på skolbidragsprogrammet var lokala tjänstemän och politiker i Uganda och i Tanzania kanske även centrala tjänstemän och politiker.

Det intressanta med den här Ugandastudien är två andra saker: dels pekar den på vikten av, behovet och förtjänssten av att faktiskt utvärdera vad som händer med biståndsmedlen. I Uganda så agerade regeringen när det blev allmän känt att i princip inga pengar kom fram till skolorna. Det är svårt för en stat att helt avfärda hårda fakta om korrup­tion eller läckage, och det gjorde man inte heller. Det intressanta var att reaktioner kom från Ugandas regering, eller om man ska vara riktigt ärlig så kom de från ett fåtal höga tjänstemän som hade goda förankringar ända upp i statsledningen. Det kom alltså ingen påtryckning från givarna. Det andra som var intressant var att man genomförde en ganska ovanlig aktion. I stället

för det normala när man har problem med korrup­tion eller läckage, vilket är att förbättra hanteringen av medlen genom utökad kontroll från central ort, så beslutade man sig för att försöka involvera befolkningen. Vad man gjorde var att man började publicera data i de två stora tidningarna och även i lokalspråksversionerna över hur mycket pengar som betalades ut varje månad till distrikten för att sedan förmedlas ut i skolorna. Idén var att försöka stärka hushållens roll att övervaka och utöva påtryckningar på de lokala tjänstemän som handlade det här programmet.

Vilka är då effekterna av förbättrad möjlighet för medborgare att kontrollera och utkräva ansvar i biståndsprojekt? För att försöka svara på den frågan gick vi för ett par år sedan tillbaka till samma skolor och gjorde samma typ av studie. Vi samlade in data från skolorna och länkade dessa till utbetalningsdata och vi fann att det skett en otroligt stor förbättring. År 2001 tog skolorna i genomsnitt emot 80 procent av sin årliga tilldelning. Då frågade vi oss, i vilken utsträckning vi kan försöka förklara den här förbättringen med tidningskampanjen? För att svara på den frågan så använde vi avståndet till ett tidningsförsäljningsställe som ett instrument för en exponering av den här tidningskampanjen. Vi försökte använda det här instrumentet för att förklara i vilken utsträckning de mer informerade skolorna, och med det menar jag de skolor som har närmare till ett ställe där man faktiskt kan köpa en tidning, lyckades göra anspråk på en större andel av pengarna. Svaret är att den här informationskampanjen har spelat en stor roll. De skolor som har närmare till försäljningsställen är mer välinformerade om regler för ansvarsprogrammet och tidpunkter för staten att distribuera medel och dessa skolor lyckas även göra anspråk på en större andel av pengarna. Det intressanta är att före kampanjen

såg man inte skillnaden mellan skolorna men efter tidningskampanjen så gör man det.

I Ugandafallet visar det sig också att ingripandet riktat mot ökad ansvarighet i den offentliga sektorn kan vara ett mycket kostnadseffektivt sätt att förbättra produktionen av offentliga varor och tjänster, framför allt eftersom den offentliga sektorn i många u-länder ofta besväras av ineffektivitet och korrup­tion. Det vi försökte göra var att länka informationskampanjen med den ökade summan pengar som kom fram till skolan till olika typer av skolutfall. Var det så att skolor som lyckades göra anspråk på en högre andel av sin tilldelning också lyckades öka antalet elever? Svaret är ja. Lyckades de höja nivån på utbildningen? Svaret är också ja.

I Tanzania blev reaktionen annorlunda, men det blev dock en reaktion. När rapporten om läckage släpptes så agerade givarna ganska hårt och de attackerade myndigheterna och regeringen i Tanzania. Det blev en ganska dålig stämning mellan givarna och mottagarna, i alla fall initialt. Staten i Tanzania var långsam med att följa upp studien. Man har också förhalat den nya studien i ett år och den är fortfarande inte klar. Det intressanta här är att resultaten läckte ut eller kom fram i norsk media. Forskarna som genomförde studien skrev en debattartikel i en stor norsk tidning om vad som hände. Reaktionerna kom alltså inte inom landet utan i det här fallet från givarlandet och Riksrevisionsverket i Norge. De initierade en undersökning om det var otillbörligt av den norska ambassaden eller biståndskontoren att fortsätta betala ut pengar till det här programmet trots informationen om läckage och inkomplett rapportering.

Som jag sa så kommer jag hoppa lite mellan olika incitamentsproblem så nu tänkte jag tala en liten stund om problemet med multipla mål och uppgifter.

Det är ju så att de flesta givare har multipla målsättningar med sitt bistånd. SIDA listade till exempel åtta huvuddrag för det svenska biståndssamarbetet. Eftersom utvecklingen är multidimensionell så är det inte så konstigt att de myndigheter som sysslar med utveckling, som biståndsmyndigheterna faktiskt gör, också har multipla mål. Problemen med multipla mål är att de normalt implicerar *trade-offs*, särskilt på kort sikt. Inom biståndsorganisationerna så gör man sällan dessa *trade-offs* explicit. Vad är det man egentligen bör företa sig när två mål står mot varandra? Eftersom det inte är ovanligt att chefer byter befattning, man flyttar på sig för att komma vidare i hierarkin, så innebär det att över tiden blir det en tendens att olika saker prioriteras av olika chefer som kommit in i olika befattningspositioner. Det gör det svårt att hålla långtidsåtaganden vad gäller olika typer av mål. Mottagarlandet agerar därefter. Att försöka nå korttidsmål blir betydligt viktigare än att försöka nå långtidsmål. Jag vill återigen poängtera att problemen med multipla mål är något som finns både inom den privata sektorn, till viss del, men framför allt inom den offentliga sektorn i största allmänhet. Men vad som gör problemet större för biståndssektorn är just den här brutna informations(ansvars)loopen, det finns inget naturligt sätt, ingen naturlig press för biståndspersonalen att fokusera på det som är viktigast, eftersom det inte finns någon naturlig respons från mottagarna.

Tjänstemän inom biståndsorganisationer liksom tjänstemän inom alla offentliga tjänster utför många olika uppgifter. Det finns en stor litteratur inom nationalekonomin om den offentliga sektorn som tittat på det här. Det man kommit fram till, i alla fall teoretiskt även om det är mindre empiriskt bevisat, är att när man ställs inför multipla uppgifter så tenderar man att fokusera på det

som med största sannolikhet tillgodoser karriärmöjligheten och det som kräver minst insats. Eftersom vissa uppgifter är lättare att övervaka för chefer, när det till exempel gäller att planera eller göra en budget, anställning av konsulter osv, så får dessa uppgifter oproportionerligt mycket uppmärksamhet. Andra uppgifter är mycket svårare att övervaka, till exempel den möda man lägger ner på att se till att projektet verkligen genomförs väl. Återigen är det den brutna informations(ansvars)loopen i kombination med andra incitamentsproblem som gör att det här *multiple tasking*-problemet blir mycket större inom biståndssfären. Det, i sin tur, gör att man i stor utsträckning fokuserar på input-aktiviteter på bekostnad av uppmärksamhet på det faktiska utfallet av biståndsprogrammet.

Vilken är då lösningen? Teoretiskt skulle man kunna skriva ett kontrakt med tjänstemännen, men det är svårt att skriva ett kontrakt när man har multipla mål, speciellt om vissa mål är svåra att mäta. Dessutom är det så att sådana kontrakt kräver att man knyter resultatet av ett biståndsprojekt till lönerna och det är en avlöningsform som är långt ifrån det traditionella sätt man använder sig av i många givarländer. För att komma runt det här problemet så gäller det att försöka komma åt den här brutna informations(ansvars)loopen.

Ett annat ofta diskuterat problem vad gäller biståndsmyndigheten, biståndsorganisationen eller biståndet är det s k utbetalningstrycket. Det finns ett citat från G Edgren som var chefsekonom på SIDA (Edgren 1996, s 11). Han säger:

Both donors and recipients have incentive systems which reward reaching a high volume of resource transfer, measured in relation to a predefined ceiling [...] In many administrations, both bilateral and multilateral, the emphasis is on dis-

bursements and country allocations. Non-disbursed amounts will be noted by executive boards or parliamentary committees and may result in reduced allocations for the next fiscal year [...] Results are measured against volume figures, with no regards for the quality [...] Besides, when the time has come to evaluate the actual outcome, most of those responsible for the project on both sides will have been transferred.

Även om man bortser från problemet med *multiple tasking* så finns det starka incitament att betala ut avsatta biståndsmedel, oavsett miljön i mottagarlandet eller situationen i andra mottagarländer, då samma problem och samma tryck finns vad det gäller projektbistånd. Grunden till det här är att i de flesta biståndsorganisationer är det vanligt att skilja på besluten om fördelning och utbetalning av biståndsmedel. Ofta sker fördelningen centralt. Vad gäller landfördelning, till exempel, så sker den oftast på regeringsnivå, medan utbetalningen är delegerad beroende på program eller projektbestånd. Detta system innebär då att när man väl har fördelat pengarna till ett visst projekt, eller möjligtvis till ett visst land, finns det sällan någon alternativ användning av de allokerade medlen. Man har en viss summa pengar som man ska fördela, oftast under en viss period, vilket innebär att alternativkostnaderna för de här biståndsmedlen som blivit fördelade internt inom organisationen till ett bestämt projekt eller ett bestämt land, är mycket låg, om inte noll. Effekterna blir då att bistånd inte kanaliseras ut till projekt eller länder med högre avkastning när man väl har allokerat dem initialt, utan möjligtvis fortsätter det flöda bistånd till program även när man inser att det är låg eller ingen avkastning på projekten. Mottagarregeringar bearbetar dessa utbetalningsincitament

och det innebär att villkorat bistånd, dvs när man ser ett hot om inställt bistånd ifall överenskomna åtgärder inte vidtas, inte är speciellt trovärdigt. Mottagarregeringen eller mottagaren inser att det verkliga incitamentet för givaren just nu är att betala ut de pengar man har på sitt konto.

Varför är då alternativkostnaden låg? Vi har redan pratat om att utbetalningsmålet blivit ett mål i sig. Som citatet av Edgren visade, så är det ett problem att man inte kan betala ut anslagna medel. Det indikerar att man har problem inom det här projektet, i det här programmet eller landet. Utbetalningstrycket förstärks också av att andra aktörer inom biståndet såsom exportföretag, konsultföretag eller NGOs med biståndsfrågor på agendan trycker på så att avsatta medel betalas ut.

Det finns både evidens från fallstudier, jag har bara tagit upp ett par stycken, det finns mycket mer, och tvärsnittsdata från olika länder som antyder att detta är ett stort problem. Det finns till exempel en studie av Eleonor Ostrom, vad gäller SIDA:s utväxlingssamarbete, som beskriver hur avdelningschefer i slutet av budgetåret kunde komma upp med egna projekt till handläggaren för att på det viset öka utbetalningstakten.

Empiriskt implicerar den låga alternativkostnadshypotesen att andelen avsatta medel som betalas ut ska vara okorrelerad med det faktiska utfallet av projekten. Går projektet dåligt spelar det ingen roll, vi betalar ändå ut de pengar som finns avsatta för projektet.

Jag tittade på detta för några år sedan då jag använde data från 200 struktur-anpassningsprogram som blivit utvärderade ex post av Världsbankens utvärderingsenhet. Där hade man utvärderat projekten som antingen lyckade projekt eller misslyckade projekt. Jag kan använda dessa data för att skapa en binär proxyvariabel för utfallet av program-

met och sedan försöka länka det till i vilken utsträckning avsatta medel faktiskt betalats ut. I första steget så estimerar jag sannolikheten av utfallet; var det ett misslyckat eller lyckat strukturanpassningsprogram? Sedan använder jag den estimerade sannolikheten och kör en enkel linjär regression där variabeln på vänstersidan är andelen avsatta medel som har betalats ut.

$$\pi_i = \text{prob}(r_i = \beta x_i + v_i)$$

$$sf_i = \gamma \pi_i + \beta z_i + \varepsilon_i$$

$$\pi_i = \text{sannolikhet för positivt utfall}$$

$$r = \text{reformproxy (dummy)}$$

$$x = \text{vektor av kontrollvariabler}$$

$$sf = \text{andelen av avsatta medel som utbetalats under reformperioden}$$

$$\pi_p = \text{estimerade sannolikheten för positivt utfall}$$

$$z = \text{vektor av kontrollvariabler}$$

Vore det så att biståndsgivarna håller inne med pengar om projekten eller programmen misslyckas eller ser ut att misslyckas, då borde koefficienten framför den estimerade sannolikheten i utfallet vara positiv. Finns det ingen korrelation borde den vara lika med noll. Och det är precis vad den är. Tittar man på punkttestimaten är de faktiskt negativa i två av fallen. Detta gäller även om man tittar på alla former av bistånd som är kopplade samman med den här reformepisoden som man ser i första kolumnen, eller om man tittar på Världsbankens medel eller bara på konstitutionella finansierade lån. I inget fall finns det ett samband mellan utfallet av projektet och i vilken utsträckning man betalar ut utdelade medel.

Vad kan man då göra åt det här? Ett sätt är att internalisera alternativkostnaderna vid utbetalningstillfället. Dels kan man tillåta att man faktiskt inte behöver betala ut alla pengar under en specifik period. Alternativt kan man försöka länka ihop projekt även vid ut-

Tabell 1
Utbetalningsbeslut,
1980–1995

Ekvation	1	2	3
konstant	1,23 ^{***} (0,154)	0,680 ^{***} (0,126)	1,94 ^{***} (0,255)
πp	-0,056 (0,058)	0,065 (0,045)	-0,088 (0,111)
logBNP/capita	-0,010 (0,013)	-0,003 (0,010)	-0,065 ^{**} (0,027)
logpop	-0,018 ^{**} (0,008)	0,015 ^{**} (0,006)	-0,038 ^{***} (0,012)
skuld	0,0004 ^{**} (0,0002)	0,0002 [*] (0,0001)	0,0003 ^{**} (0,0001)
antal obs	208	209	182
R ²	0,12	0,05	0,17
S.E. regression	0,141	0,107	0,208

Not: Den beroende variabeln i kolumn (1) är andelen av avsatta biståndsmedel (totalt) som utbetalats under reformperioden; (2) är andelen av avsatta IDA-medel (Världsbanken) som utbetalats under reformperioden; (3) är andelen av avsatta sk ”concessional” biståndsmedel (totalt) som utbetalats under reformperioden.

logBNP/capita är logaritmen av initial BNP per capita; *logpop* är logaritmen av initial population; *skuld* är initial statsskuld som andel av BNP.

OLS-estimat med Whites heteroskedasticitetskonsistent standardfel inom parentes.

*** [**] (*) visar signifikans på 1 [5] (10) procentsnivån.

Källa: Svensson (2003).

betalningstillfällen. Man poolar resurser; man utlovar inte en viss bestämd summa till varje enskilt projekt, utan man har en pool av resurser som man potentiellt kan fördela under hela projektcykeln. Det innebär att när man väl ska betala ut pengar så finns det alternativa användare, nämligen ett annat projekt. Det skapar då dels en alternativkostnad, dels skapar det en potentiell konkurrens mellan olika projekt som biståndsgivaren kan utnyttja. Det finns dessutom en del andra fördelar.

Biståndet skiljer sig ytterligare från nationellt finansierade tjänster genom att det handläggs inte bara av ett utan av många organ. Det är intressant att titta på framgångarna med Marshallplanen som en referenspunkt. Många har påpekat att Marshallplanen var så lyckad på grund av att Västeuropa hade

en enorm fördel vad gäller att använda biståndet effektivt. I Västeuropa fanns kvalificerad arbetskraft, fungerande juridiska och finansiella institutioner och kompetent offentlig administration. Men det är också skillnad på givarsidan som kan bidra till den här stora framgången. Vad gäller Marshallplanens mottagare så behövde de bara ta itu med en enskild givare till skillnad från det stora antalet givare som numera är aktiva inom biståndssektorn. Biståndsuccéer i Taiwan, Botswana och Korea tillskrivs också ofta närvaron av en dominant givare.

Problemet med många givare är ju att det uppstår externaliteter och *common pool*-typer av problem och det leder till en hel del ökade kostnader. Till exempel är det så att givare har tenderat att bidra med investeringar, men sedan

räknat med att mottagarlandet ska bidra med kompletterande resurser vad gäller bemanning och underhåll av de här projekten. I det här fallet är det så att varje enskild individuell givare betraktar budgeten för *recurrent expenditures* som en gemensam resurs. Det leder till en *tragedy of commons* där många vägar byggs men inte underhålls eller många skolor och kliniker byggs, men det inte finns någon personal för att driva dem.

Det finns ett inbyggt problem med biståndet och det är det faktum att man vill hjälpa ett land att bekämpa fattigdom. Bedömningen av fattigdom bestäms både av exogena och strukturella faktorer som mottagaren, i alla fall på kort sikt, inte nämnvärt kan påverka och delvis av de policybeslut som regeringen fattar och genomdriver. Det här får olika konsekvenser. Att ge bra bistånd, dvs bistånd i syfte att förbättra situationen för de fattiga, är förknippat med hög risk. En av anledningarna till ett lands behov av bistånd är att institutionerna är svaga, att det finns strukturella problem i mottagarlandet och detta kommer i förväntade termer att negativt påverka biståndets förväntade avkastning. Enbart att fördela biståndspengar till länder med sunda finanser och fungerande institutioner kan knappast vara ett bra bistånd utifrån ett fattigdomsperspektiv.

På grund av den här brutna informations(ansvars)loopen kommer väljare och beslutsfattare att få ett *moral hazard*-problem. De vet inte om utfallet beror på att projektförslaget brast i realism eller på bristfällig översyn eller om projektet var väl genomfört men drabbades av en negativ chock. Givaren som inser detta kommer därför att välja projekt som minimerar riskerna för negativ publicitet, inte projekt som maximerar potentiella fattigdomsförtjänster.

Slutligen så leder det också till att mottagarens incitament att själv förbättra de fattigas välfärd minskar om

mottagaren förväntar sig att biståndet delvis styrs av de fattigas behov. Så åtgärder som förbättrar situationen för de fattiga är implicit beskattade om de innebär att det leder till minskat bistånd i framtiden.

REFERENSER

Alesina, A och D Dollar (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, vol 5, s 33-63.

Collier, P och D Dollar (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, vol 46, s 1475-1500.

Edgren, G (1996), "A Challenge to the Aid Relationship", i *Aid Dependency*, Swedish International Development Authority, Stockholm.

Eisensee, T och D Strömberg (2005), "Does Disaster Relief Respond to Droughts and Floods in the Media?", manuskript, IIES, Stockholms universitet.

Martens, B, U Mummert, P Murrell och P Seabright (2002), *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge, Cambridge University Press.

Reinikka, R och J Svensson (2004), "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics*, vol 119, s 679-705.

Reinikka, R och J Svensson (2005a), "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture", manuskript, IIES, Stockholms universitet.

Reinikka, R och J Svensson (2005b), "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda", *Journal of European Economic Association*, vol 3, s 259-267

Svensson, J (2003), "Why Conditional Aid Doesn't Work and What Can Be Done About It?", *Journal of Development Economics*, vol 70, s 381-402.

Tungodden, B (2005), "Public Expenditure Tracking in Tanzania", manuskript, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Norge.

Ulf Jakobsson

Tack för det, Jakob. Nu lämnar jag ordet till Therése Hindman Persson.

Therése Hindman Persson

Det har varit mycket spännande att läsa uppsatsen som Jakob skrivit. Jag vill börja med att säga att jag tycker han träffar väldigt rätt. Det är just de här problemen man måste brottas med när man talar om biståndsproblematiken.

Jag tänkte börja med några kommentarer och följer den struktur som Jakob lagt upp i sin presentation. Jag börjar med den här ansvarsloopen som faktiskt under lång tid inte diskuterats så mycket. Det är nyttigt att man tar upp frågan. Det jag tyckte var intressant var skolexemplet, hur viktig media kan vara och hur man på det sättet kan få individerna att själva påverka läckaget av biståndsmedel eller korruption av pengar. Här blev det en självrensande effekt i Uganda vilket var tvärt emot vad som hände i Tanzania.

Jag har en fråga: du refererar till två studier av Alesina och Dollar samt Collier och Dollar och det intressanta är att de visar att mer än hälften av biståndet faktiskt inte är fattigdomsrelaterat. Kunde de se vad det var relaterat till? Gick de vidare i sin analys för att se vad givarna faktiskt gav pengar åt? Det är ju inte alla givare som har fattigdomsreduktion som övergripande mål. Det ligger implicit för de flesta. Vilket mål man har påverkar hur en utvärdering görs och således även det resultat du nämner.

Jag går vidare till det här med multipla mål och medel. Jakob nämnde att Sverige är ett av de länder som har multipla mål för svensk biståndspolitik. Det stämmer att vi tidigare hade sex mål, men sedan 2003 har Sverige ett mål som i och för sig inte är alldeles tydligt, eftersom målet är en rättvis och hållbar global utveckling. Avsikten är att målet ska gälla för alla Sveriges politikområden. Det är klart att då har givaren det inte så lätt, varken Sverige eller någon annan, om det ska göras en utvärdering av hur insatserna bidragit till målpuppfyllelsen.

Jakob nämnde flera gånger vikten av utvärderingen och jag håller helt med om det, men det är också viktigt att veta vad det är man ska utvärdera. Det är viktigt att det är definierat från början vad syftet är med programmet, projektet eller insatsen i ett land, vad det egentligen ska leda till. Man måste också titta på vilka indikatorer man tror är bäst för att mäta målpuppfyllelse. Så länge man inte har vettiga indikatorer som visar vart man är på väg, är det svårt att göra en utvärdering oavsett när man gör det och oavsett vilken typ av utvärderingsstruktur man lägger in.

Jakob nämnde *performance contracts* och att det är svårt och lite ovant kanske att ha den typen av avlöningsstrukturer i givarländer. Men egentligen är det faktiskt inte givarlandet som oftast är den verkställande parten i de här projekten, det är i stället ofta så att givarna är finansierare men inte alltid verkställare. Därför skulle det inte nödvändigtvis vara lämpligt att koppla *performance contracts* till avlöningsstrukturer i givarländerna.

Det man har börjat titta på nu är något jag sett i en hel del program, särskilt när det gäller infrastrukturinvesteringar, och det är att man lägger in olika typer av nya säkerheter eller *performance securities*. De konsulter en givarorganisation anlitar för att genomföra ett visst uppdrag, det kan vara en infrastruktursatsning, kan till exempel ställa ut en *performance bond* som man sedan kan utnyttja i förhållande till hur de når projektets mål. Detta behöver inte nödvändigtvis vara knutet till lön för någon som jobbar i en biståndsorganisation, utan man kan titta på vilken typ av *performance security* som bäst kan användas för de konsulter eller verkställare man anlitar för att utföra uppdragen. Jag tror att det är ett ganska nytt påfund och alltid när något är nytt i den här världen så kommer det säkert att genomföras med ganska stor iver, utan att man faktiskt vet var det

slutar. Det kan vara något att hålla ögonen på, jag vet inte om Jakob hunnit titta på den typen av säkerhet. Det kommer säkert att bli en egen marknad för dessa när de väl har börjat tillämpas.

Jag går vidare till utbetalningstrycket som jag också tyckte var otroligt spännande. För visst är det så att det inte alltid är samma människor som ansvarar för ett projekt/program som är kvar när man väl vill utvärdera projektet/programmet. Detta ser man inte bara i biståndssektorn, utan även i andra delar av den offentliga förvaltningen, att man vill att budgeten spenderas. Då kan det få oönskade konsekvenser, inte minst inom biståndsvärlden. Jag tyckte det var intressant att man tittar på *commitments vs disbursement* och hur givarländerna faktiskt har betett sig, om det spelar någon roll hur givarländerna betett sig i förhållande till utbetalningarna.

Jakob refererade till en studie som han själv gjort då han tittat på 200 strukturanpassningsprogram. Har man tittat på utbetalningar för ett och samma strukturanpassningsprogram eller utbetalningar till olika strukturanpassningsprogram? Många strukturanpassningsprogram löper över flera år och då kan man tänka sig att det kan vara svårt att styra utbetalningarna för ett program under tiden programmet pågår. Det andra jag undrar är: om det är olika strukturanpassningsprogram, är det rimligt att tänka sig att program för en sektor påverkas av hur det gått i ett program i en annan sektor? Bristen på harmonisering av insatser i många länder innebär ju att det som händer i en sektor inte alls behöver vara korrelerat med vad som händer i en annan sektor i samma land. Det gör att man kanske inte alltid kan förvänta sig att bara för att det gått väldigt bra i ett strukturanpassningsprogram i till exempel utbildningssektorn, behöver det inte ha någon som helst effekt på vad

som händer i hälsosektorn. Det är sådana kopplingar jag tycker är både intressanta att studera vidare och som behöver diskuteras mer.

Då kommer vi in på det här med multipla givare som jag har erfarenhet av. Jag har jobbat i de här länderna och där måste man brottas med att man som konsult faktiskt får uppdraget att nästan harmonisera olika givares insatser på den nivå man befinner sig. Det leder då till ökade transaktionskostnader och jag tycker det är otroligt bra att det här tas upp. Det man faktiskt ser, precis som Jakob nämner, är *common pool resource*-problematiken. Ett exempel är att de flesta givare nu har en policy att inte finansiera något annat än kapitalinvesteringar, dvs man finansierar inte *operations and maintenance* med hänvisning till att mottagarna själva ska bidra med det. Det är en del av mottagarnas finansiella absorptionskapacitet och därför kräver många givare *counterpart funding* i varje program. Dock förbises ofta hur många andra biståndsgivare som är inblandade och som kräver exakt samma sak. Det är ett otroligt stort problem för de länder där många givare är inne.

En annan sak som Jakob tar upp är det här med anställning och bristen på god personal i många av de här länderna. Jakob skriver att ofta är det så att givarländerna genom att anlita folk och betala mycket pengar tar humankapital eller resurser från administrationen i mottagarlandet, vilket gör att de får ännu mindre möjlighet att göra något bra av de pengar som kommer dit. Dock är det väl så att det sällan är givarna som anställer folk. De som jobbar i den offentliga administrationen i många mottagarländer har faktiskt, även i nuläget, många jobb och dessutom en egen privat verksamhet vid sidan om. Det hade varit intressant att se vilken sysselsättning det egentligen är som dessa personer byter bort, dvs vad det är som substitueras

när det kommer in givarpengar. Sedan är det väl så att pengarna som kommer från givarorganisationerna spenderas i landet, så en viss positiv effekt har de ju trots allt.

En sak som kan vara intressant att studera för framtiden är när det finns många givare i samma land och de är aktiva i samma sektor. Alla givare anlitar konsulter för att finna uppdrag och konsulterna vill ju, precis som Jakob skriver, anställa duktig personal lokalt, det är ofta stora krav på det i programmen. Det har nämligen blivit så att många av de duktiga lokalexperterna spelar ut givarna mot varandra helt enkelt. Får de väldigt mycket pengar av Afrikanska Utvecklingsbanken så kräver de minst detsamma av Världsbanken eller någon av bilateralerna. Det har antagligen trissat upp priserna lite och ökat ineffektiviteten i systemet. Så det är ytterligare en problematik med många givare som inte koordinerar eller samordnar tillräckligt.

Ytterligare en sak som Jakob tog upp, som jag tyckte var bra, var biståndsdilemmat. Det är precis som Jakob säger att tyvärr har de absolut fattigaste länderna inte de institutioner och strukturer som gör att de skulle kunna använda biståndet på bästa sätt. Vill man få bra *performance indicators*, som de nu är definierade, så hamnar inte pengarna hos de fattigaste länderna. En idé kan kanske vara att gå in och titta på antingen hur de här indikatorerna är utformade, för de mäter kanske inte det vi egentligen vill mäta, eller så får man tänka om vad det är man egentligen avser åstadkomma med biståndet.

UlfJakobsson

Tack så mycket, Therése. Nu är det Jerker Holms tur.

JerkerHolm

Först vill jag säga att det var mycket intressant att lyssna på den här föreläs-

ningen och jag har också sett uppsatsen. Själv är jag inte utvecklingsekonom, men vad jag kan se så vilar i princip alla de här resonemangen på såväl empirisk som teoretisk grund. Slutsatsen blir ju att bistånd är något väldigt problematiskt.

Eftersom Therése kommenterade uppsatsen så tänkte jag avvika lite utanför själva presentationen, men mitt resonemang anknyter till denna. Jag funderade på om man kan skapa någon slags orsakskedja som säger något om hur illa det kan gå. Det nämndes läckage här, ett annat ord som jag tror Jakob Svensson använt i andra uppsatser är korrupktion, så jag kommer använda ordet korrupktion: att pengar försvann i Ugandafallet, det var bara 13 procent kvar till det som biståndet faktiskt var avsett till. Är det då som att kasta pengar i sjön? Det är det ju inte eftersom några får bistånd och läckaget skapar en viss lokal efterfrågan på vad det nu kan vara. Men samtidigt kan det skapa andra negativa effekter och det är detta som jag tänkte prata lite om. Det här är alltså högst hypotetiskt. Jag har gjort en väldigt enkel orsakskedja.

1. Bistånd – korrupktion?
2. Korrupktion – lägre tillit?
3. Lägre tillit – lägre tillväxt?

Bistånd är väldigt problematiskt och som Jakob på ett tydligt sätt visade, kan bistånd leda till läckage eller korrupktion. Detta är den första länken i kedjan. Det kan också leda till bra projekt, det finns exempel på lyckade sådana, men här ska vi titta på den svarta sidan. Korrupktion innebär inte bara att pengarna försvinner i orätta händer utan det finns fler effekter. Bo Rothstein har skrivit att om folk i ett land ser att ledande politiker och lokala tjänstemän är korrumperade och tar mutor, så inser de att detta är just de människor som ska kunna lagen och

följa lagen. Då inser de att man inte heller kan lita på de flesta andra människor. Detta gör Rothstein en orsakskedja av; om högt uppsatta personer är korrumpierade måste andra personer också muta dem. Detta leder på sikt till en allmän lägre tillit i hela samhället.

För det tredje kan lägre tillit ge lägre tillväxt. Om vi börjar med den ekonomiska teorin så bygger i stort sett alla transaktioner på att någon vid något tillfälle ska köpa eller sälja något. För att man ska kunna göra detta så finns det tillfällen då man litar på att någon annan ska göra något för en själv. När man exempelvis sätter sig i en taxi så litar chauffören på att man betalar innan man går ur den. Tillit menar man är något som gynnar ekonomisk aktivitet. Det finns studier där man utgått från Världsbankens stora undersökningar där tillväxten under vissa år och den allmänna tilliten hos delar av befolkningen studerats. Då ser man ett mönster som antyder en positiv korrelation mellan tilliten och tillväxten. Denna länk finns det dock ett stort frågetecken kring.

Alla de här tre olika länkarna i orsakskedjan utgör intressanta forskningsområden i sig och är något att ta hänsyn till då man utformar biståndspolitik.

Jag har själv tillsammans med en kollega gjort en del studier i Tanzania kring just mikrobasen för den tredje och sista länken, men mycket forskning återstår.

Ulf Jakobsson

För att spetsa till det skulle man alltså kunna säga att det finns en viss sannolikhet att det inte är nog med att biståndet inte ger positiva effekter, det kan även ge negativa effekter.

Då får Jakob komma in och kommentera och svara på de frågor som ställts.

Jakob Svensson

Tack så mycket för kommentarerna.

Man kan delvis ifrågasätta vad man får ut av biståndsstudierna. Vad de hävdar är att biståndet i stor utsträckning drivs av politiska, strategiska eller handelspolitiska målsättningar snarare än fattigdomsbekämpning. SIDA har ett övergripande mål som ingen riktigt förstår vad det handlar om, men faktum är att huvuddragen har ökat från sex stycken, som det var tidigare, till åtta stycken som det är nu. Vad gäller *performance*-kontrakten så vet jag inte mycket mer än vad Therése berättade. Jag vet att de existerar, tror inte det finns några studier som tittat närmare på det, men det vore väldigt intressant.

Slutligen, vad gäller studien där vi tittat på i vilken utsträckning avsatta medel faktiskt betalas ut, så har jag länkat utbetalningar till perioder då de här strukturanpassningsprogrammen pågick och där det var meningen att pengar skulle betalas. Givarna var i största allmänhet mer eller mindre länkade till de här strukturanpassningsprogrammen. Vad gäller Världsbanken så är kopplingen ganska tight, man ska ha betalt ut efter befintligt kontrakt. Det intressanta är att oavsett om man tittar på Världsbankens utbetalningar eller på de andra givarnas utbetalningar så finns det inget samband.

Örjan Berner

Jag har gjort lite utredningar om biståndet till öst och har där bland annat sysslat med biståndsinnsatser till dåvarande Jugoslavien. Jag är amatör på biståndsområdet, jag kommer från UD med mer allmän bakgrund. Det intressanta när jag gick igenom vad som hade gjorts var avsaknaden av mer generella utvärderingsprogram. Däremot fanns det ett antal mer specifika projektoriktade utvärderingar. Vad man då lade märke till hos dessa var den mycket stora skillnaden i attityd/kvalitet och då drog man genast slutsatsen att det skulle varit bättre med

en permanent och fast utvärderingsorganisation. Vad man ändå hade en vag misstanke om var att utvärderarna i framtiden förmodligen var beroende av nya utvärderingsprojekt för att hålla sig någorlunda i gång. Det i sin tur innebar förstås att de mer eller mindre omedvetet påverkades av de intressen de hade där. Vidare hade de uppenbart olika kriterier och angreppssätt i sina utvärderingar. Mer enhetlighet skulle varit av värde. Just detta förhållande att man saknar en, så vitt jag förstår, fast och permanent utvärderingsstruktur tyckte jag var väldigt viktigt.

En annan aspekt som jag vill ta upp i min egenskap av ordförande i *Transparency International*, Sverige är i vilken utsträckning man tar stöd i samarbete med de organisationer som håller på att växa upp runtom i världen där just korruptionsfrågor är centrala. Jag vet inte om Jakob varit inne på den speciella aspekten, men det är ganska viktigt att man försöker utnyttja de nationella NGOs som är speciellt intresserade av korruptionsfrågorna för att eventuellt därigenom få lite hjälp i utvärderingarna. Dessa kan förstås också rekryteras för att skapa särskilda projekt för korruptionsbekämpning.

Mattias Ganslandt

Jag tycker Jakob Svensson tog upp flera intressanta incitamentsproblem vad gäller kopplingen till å ena sidan skattebetalarna och å andra sidan till förmånstagare eller brukare. En annan problematik som har samma karaktär – jag funderar på om det är länkat eller samma argument – är att det finns ett bredare, mer generellt problem. Om man ger mycket bistånd som finansierar verksamheterna i de här länderna så minskar byråkratin och politikernas beroende av sina egna väljare i någon mening. Det blir ett mer generellt demokratiproblem, om jag förstår saken

rätt, om man inte är beroende av de medborgare som faktiskt lever i det land där man verkar så finns det ett inbyggt demokratiproblem redan där.

Jakob Svensson

Det här är ju en grundkritik vad gäller biståndet, att man tar ifrån ansvarsutkrävandet på den lokala eller den nationella nivån eftersom myndigheterna finansieras av andra. Man kan samtidigt säga att i förhållande till ett nationalekonomiskt perspektiv är det ju säkert optimalt; om man får ett inflöde av bistånd drar man ner på de egna skatterna. Jag tror också att det leder till ett demokratiproblem. Det finns väl inga direkt bevis eller empiriskt stöd för detta, men i princip håller jag med.

Vad gäller *Transparency International*, biståndsorganisationernas samarbete med dem eller andra NGOs som håller på med antikorrupsionsfrågor – nu uttalar jag mig inte som en expert – är min känsla att man gör förhållandervis ganska lite av dem. Vad gäller antikorrupsion så är det fortfarande mycket diskussioner mellan biståndsorganisationer och myndighetssfären. Det är väl det traditionella sättet, man ska stärka det offentliga gardet som ska syssla med antikorrupsion om det nu gäller olika juridiska instanser, polisen eller riksrevision och liknande. Nu har det väl ändrat sig lite under senare tid, men man börjar inse mer och mer att man inte kommer så långt med den typen av tänkande. Många av dessa institutioner är själva väldigt korrupta i många utvecklingsländer. När man går ut och frågar folk vilka institutioner som är mest korrupta så är det polis och domstolar. Vad gäller de här utvärderingarna så håller jag helt med om att det är ett stort problem. Det är helt klart så att de som utför utvärderingar vet att är man alltför kritisk så kan det påverka möjligheten att få den här typen av kontrakt i fram-

tiden. När man pratar med folk inom biståndet är de också medvetna om detta, men man kör på som man alltid har gjort.

Bo Karlström

Jakob Svenssons Ugandastudie är spännande och mycket innovativ. Det är nästan som ett laboratorieexperiment i samhällsekonomi. Det förefaller mig att metodologin skulle kunna provas på andra ställen. Det är spännande att se vad som händer om man informerar användarna om vad biståndet eller de offentliga utgifterna är avsedda till. Man skulle kunna göra samma typ av effektivitetskontroll på alla möjliga biståndprojekt i olika länder. Har metodologin använts för att testa effekterna i andra biståndprojekt?

Den andra punkten har med Örjan Berners kommentar att göra. I Sverige argumenterades i en offentlig utredning – *Analys och utvärdering av bistånd* (SOU 1994:102) – för att etablera ett fristående utvärderings- och forskningsinstitut. Det hände ingenting då. Frågan har sedan tagits upp flera gånger, senast i en utredning av Per Molander. Nu har politikerna, av lokaliseringsskäl, bestämt att ett institut ska ligga i Karlstad, där det ska drivas av några teologer. Det är en tragisk utveckling och politisering av något som skulle kunna vara värdefullt för biståndet.

Jakob Svensson

Det har påbörjats studier om just den här informationseffekten ett flertal gånger, även om det inte kommit upp så mycket resultat. Vad gäller faktiska policybeslut så har man varit mån om behovet av att informera om programmen, framför allt i ett program i Kenya som just har startat. Där reformerades undervisningsprogrammet och man började faktiskt med frågan: hur ska vi se till att familjer och hushåll verkligen får reda på hur det

här programmet fungerar? Det har ju hänt mycket i Kenya så det hela har stannat upp lite, men där anlätade man en motsvarighet till reklambyrå som skulle sätta upp ett system för hur man kunde informera ute på landsbygden på bästa möjliga sätt, innan man började sätta igång programmet, vilket var mycket positivt. Sakta men säkert så tror jag det sipprar igenom.

Vad det gäller de makroekonomiska studierna om biståndsflödena och deras effekter så försöker man kontrollera för landspecifika faktorer. De här makroekonomiska studierna är dock statistiskt svåra att genomföra. Det är svårt att statistiskt se den exogena variationen i biståndsflödena i alla länder och det är svårt att hitta instrument, när man ska prata fackspråk, som man kan använda för att studera effekterna av bistånd. Om man tittar på observationerna och gör tvärsnittsstudier över kortare tidsintervaller, så är det svårt att tro att det varken finns positiva eller negativa effekter. I vissa länder verkar det ha gått väldigt bra och i andra länder går det dåligt. Slutsatsen är att, om man tittar på genomsnittseffekter, hamnar de på noll.

Anders Forsse

Jag är biståndsbyråkrat med bakgrund i UD, jag var chef för SIDA för 20 år sedan. Jag har haft en konsultfirma inom biståndsområdet i ungefär sju år. Jag tyckte det var väldigt stimulerande att höra det här föredraget och jag är tacksam för det av många skäl, kanske framför allt för att Jakob Svensson tog fram det här med utbetalningstrycket som det talas alldeles för lite om i svensk biståndspolitisk debatt. Under mina många år inom biståndet var detta en skugga, ett ok över oss, och Jakobs beskrivning av effekten på givarens representanter, tjänstemän, känner jag mycket väl igen. Jag tror att om vi ska få en höjning av det svenska biståndets effektivitet så måste vi sluta

med utbetalningsnormen. Det var väldigt skönt under de åren då Göran Persson saktade av biståndet, så att det för en gång skull blev lite ont om pengar. Jag kan inte bevisa detta, men jag tror att biståndet under de åren blev mer effektivt än vad det varit tidigare.

En annan sak som jag också är mycket glad över att det kom fram var dilemmat med mottagarna. *Svenska Dagbladet* har någon gång för länge sedan uttryckt det så att de länder som kan använda biståndet effektivt egentligen inte behöver det och de som behöver det kan inte använda det effektivt. Det är ju ett stort dilemma. För egen del tror jag att vi borde gå tillbaka till den politik av landkoncentration som vi hade för länge sedan och överge det här som Jan O Karlsson drev, som går ut på att ”varhelst en usling finns”¹ så ska han ha bistånd. Vi borde hålla oss i stort sett till Afrika söder om Sahara och låta de asiatiska länderna på det hela taget, liksom de flesta latinamerikanska, klara sig utan svenskt bistånd.

Jag har fortfarande lite svårt, om jag får säga det till Jakob, att se att just sambandet mellan bistånd och korruption är så speciellt påtagligt och intressant. Korruption uppkommer väl i alla länder där det är dålig kontroll på hur medel används och där det finns relativt sett mycket pengar och det gör det onekligen i länder som får mycket bistånd. Det gör det också i länder som har stora naturresurser som de inte riktigt kan hantera.

Slutligen om utvärderingen. Jag för min del är skeptisk till att ha ett fristående utvärderingsinstitut, i synnerhet om det ska ligga i Karlstad. Jag tror inte att det är något större fel på den svenska biståndsmyndighetens egen interna utvärderingsapparat. Däremot är det alldeles riktigt att anmärka på de konsulter som

ofrånkomligen måste användas i utvärderingsfrågor. De tenderar att anpassa sina uttalanden så att de får fler uppdrag. Det gäller inte bara inom utvärderingsområdet utan det gäller all konsultverksamhet som har med bistånd att göra. Man har svårt att avsluta eller avbryta ett projekt eller ett program, även om man finner många fel på det. Det gäller inte bara konsulter utan det gäller också tjänstemän i biståndsmyndigheten. Det är nästan omöjligt, när man sitter i SIDA:s verksledning, att få slut på ett program. Senaste exemplet på det var utvecklingsbiståndet till Sydafrika som det var mycket svårt att få slut på.

Lars Kalderén

Jag vill bara erinra om att den här förträffliga tanken att man skulle använda biståndet efter dess avkastning var förhärskande när jag arbetade på Världsbanken i början av 1960-talet. Då skulle man nämligen först rangordna de projekt som banken ombads att låna till efter den förväntade avkastningen, sedan fick man göra lite justeringar efter de lokala förhållandena. På Afrikaavdelningen, där jag arbetade, hade Tanzania just blivit medlem i banken och befunnits kreditvärdigt och landet hade bett om ett lån till ett vägprojekt. Det var mest fråga om huvudvägar men också en vägstump med för låg avkastning enligt konventionella beräkningsmetoder, men när teknikerna fått klart för sig att den ledde till presidentens hemby och därmed kunde förväntas få en avsevärt ökad trafik så kunde också den passa i projektet. Bankens metodik kunde alltså anpassas med bibehållande av lönsamhetsprincipen.

I banken var det också viktigt att fokusera på mottagarens, dvs i det här fallet låntagarens, program och projekt

¹ ”Varhelst en usling finns, är han min vän, min bror”. Citat från Grevinnan Spastaras död av Bengt Lidner.

till vilka långgivarna lämnade bidrag som skulle förräntas och återbetalas så småningom. Men när jag kom tillbaka från banken till det nya SIDA, där jag arbetade tillsammans med Anders Forsse, dominerade alltså tanken att det var de *svenska* biståndsprojekten som gällde och dessa som man skulle försöka få så bra som möjligt, inte att det rörde sig om ett flerpartsförhållande, där Sverige kom med ett av flera bidrag – redan i början av SIDA:s existens förekom en hel del samfinansieringar med banken och olika FN-organ – medan huvudansvaret och i många fall huvuddelen av finansieringen kom från värdlandet självt. Nu tillämpas det synsättet dock av SIDA, glädjande nog, men i det intressanta fördrag vi just hört fann jag inte riktigt den distinktionen och den betoning som nu mer och mer måste läggas på värdlandets huvudansvar.

Tillkomsten av landprogrammering av biståndet i slutet av 1960-talet komplicerade också bilden och var väl i hög grad politiskt motiverad. De länder som inte kunde visa några lönsamma projekt klagade över att inte få del av bankens lån och FN-systemets resurser. Eftersom de var delägare i Världsbanken och i andra organ inom FN-familjen, så fick de ett visst gehör och biståndsanslagen delades upp med hjälp av landramar som skulle fyllas, och Sverige följde efter. Men vid den tidpunkten var det ju fortfarande fråga om att försöka rikta in biståndet mot de aktiviteter i värdlandet som hade den högsta avkastningen i konventionella BNP-termer. Man menade att detta gav en viss garanti för att de goda effekterna av samarbetet skulle sippra ner även till de fattigaste. Sedan fick man en diversifiering eller rentav en anhopning av biståndsmål, och det senaste är ju att man ska bekämpa fattigdomen men också främja demokrati och mänskliga rättigheter, med mera. Det är bra att det påpekas att målanhopningen

kan få negativa konsekvenser genom att vissa mål kan uppfyllas enbart på bekostnad av andra, förutom att det ofta är svårt att mäta måluppfyllelsen i de fall då man bara har kvalitativa värderingar att lita till. Det här har ju gjort biståndet till en verksamhet som ger utrymme för ovederhäftigheter och brist på konsekvens.

Vad jag slutligen skulle vilja framhålla som det allra bästa i Jakobs framställning var just dess knytning till användningen av ett visst bistånd till en viss aktivitet i två preciserade länder vid en given tidpunkt. Om den metoden för utvärdering kunde tillämpas mera allmänt tror jag det skulle ge mycket intressanta resultat. Sedan måste man ha klart för sig att begreppet bistånd, som det definieras av givarländernas kommitté DAC, kan innehålla nästan vad som helst. Medan Sverige och andra vill att uttrycket skall avse benefika, reella resursöverföringar, har andra stora aktörer inom kommittén enats om definitioner som till exempel gör att Frankrike i dag framstår som den största av alla biståndsgivare till fattiga länder i Afrika. Varför är det så? Jo, fransmännen skriver av alla sina fordringar på de mest skuldsatta länderna mot biståndsbudgeten, trots att sannolikheten för att de någonsin skulle kunna betalas är mycket liten.

Östen Bohlin

Jag har en del erfarenheter från Svenska Kyrkans Lutherhjälp. Nu tänkte jag fråga Jakob om du hittat några former av bistånd som har mindre korruption än andra? Jag har funnit några saker som verkar vara ganska fria från korruption och det gäller mikrolån till kvinnor som startar eget. Det som har sagts mig när jag tittat på dessa saker är att de nästan helt saknar korruption. Finns det andra former av bistånd som kan organiseras på ett sådant sätt att man minskar riskerna för korruption?

Jakob Svensson

Jag har inte tittat på den specifika frågan, vilka typer av projekt eller program som är mer eller mindre korruptionskänsliga. Det är klart att det är oerhört viktigt att minska korruptionen, men syftet är inte att minska korruption för korruptionens skull utan för att man tror att korruptionen leder till något annat som är skadligt för utvecklingen. Man måste börja där, först och främst. Det är klart att det alltid går att genomföra projekt som är i princip korruptionsfria, det är bara att skicka ner folk från Sverige och se till att de kontrolleras väl och att de själva bygger skolor och vägar och sedan betalar man dem hemma i Sverige. Men är det utveckling och att landet ska ta eget ansvar man är ute efter i slutändan, så måste man väga den biten mot andra målsättningar.

Den allmänna frågan om huvudansvaret är ju stor just nu och hela diskussionen om budgetstöd i stället för det mer traditionella projektbiståndet. En av huvudledningarna till att framför allt Världsbanken är den som agerar kraftigt här, är ju just att man vill lägga mer ansvar på mottagarna själva. Sättet att göra det är att ge pengar så fritt som möjligt som budgetstöd. Världsbanken argumenterar ju att man dels lägger ett ansvar på mottagarna och dels att man befriar resurser inom biståndsorganisationen. Biståndsorganisationen får då incitament att i stället för att implementera och kontrollera projekt, syssla med mer övergripande frågor om att utvärdera och förstå vad som händer.

Det är ju också problematiskt att ge budgetstöd och ge obundet stöd i fall där varken institutioner eller ansvarsutkrävandet fungerar i någon större utsträckning. Det tycker jag är något man sopat under mattan och i de här nya utredningarna är man ju väl medveten om

att ger man bistånd till länder med svaga institutioner är det problematiskt. Man har då hävdat att man ska koncentrera biståndet till länder med någorlunda goda institutioner, där ansvarsutjämnung fungerar både på politisk och på tjänstemannanivå, samtidigt som de ska vara väldigt fattiga. Försöker man titta på den gruppen som har de karaktärsdragen så finns det ju inga. Där har man stannat i utredningen. Vad gör man nu när man inser att det inte finns några fattiga länder där allt fungerar? Jag har inget bra svar på frågan. Det första som måste göras är att erkänna att det är ett problem och diskutera det därefter. Långsiktigt kommer annars stödet till biståndet att minska. Med utökat informationsflöde tror jag att vanliga väljare i ett givarland vet mer och mer om bistånd.

Det kan vara intressant att titta på de här stora rockstjärnorna, Bono till exempel, som för 5-10 år sedan bara talade om att skicka ner mer pengar. Lyssna på Bono i dag när han pratar om behovet av demokrati och behovet av ansvarsutkrävning – så det har blivit en förändring även hos gemene man.

Vad gäller koncentration av bistånd så håller jag helt med om att man bör koncentrera biståndet. De här utredningarna kommer ju fram till ungefär samma sak, nämligen att det är en poäng att försöka koncentrera biståndet till ett mindre antal länder. Om det blir så eller inte återstår väl att se.

Ulf Jakobsson

Eftersom jag inte fått in någon ytterligare fråga tar jag detta som ett tillfälle att avsluta för i kväll. Jag vill tacka de medverkande, framför allt Jakob Svensson förstås, och de som har medverkat med inlägg från salen. Det har varit mycket trevligt och intressant.