

Nationalekonomiska perspektiv på ”försvunna pengar” i biståndsdebatten

NIKLAS BENGTTSSON

Under det senaste året har ett par uppmärksammade inlägg kommit att ifrågasätta effektiviteten av Sidas biståndsarbete, i synnerhet det som bedrivs genom de s k ramorganisationerna. Bakgrunden finns att läsa i ett par rapporter från Riksrevisionen (RiR 2007:20) och Sida (2008), samt i journalisten Jan Mosanders uppmärksammade bok *Pengarna som försvann* (Mosander 2008). Den anförda kritiken baseras på observerade missförhållanden i de lokala organisationernas finansiella redovisning.

Imånga fall tycks Sidas uppföljningsarbete ha varit förvånansvärt slapphänt. Men i vilken mån kan egentligen revisionsgranskningar svara på om ett biståndsprojekt har lyckats eller ej? Detta beror naturligtvis på vad man menar med ”lyckats”. Redovisningsmässiga oegentligheter säger rimligtvis någonting om den lokala organisationens förmåga att leverera bistånd till de fattigaste och i de fall en komplett redovisning saknas kan man kanske anta att pengarna inte har använts på ett optimalt sätt. Revisionsberättelser kan dock bara i undantagsfall ersätta regelrätta statistiska utfallsutvärderingar och det finns därför anledning att iaktta försiktighet innan man låter dem ligga till grund för några långtgående policyrekommendationer.

Framför allt kan en revisionsberättelse i bästa fall bara säga någonting om vilka utgifter som realiserats. Men ett projekt som syftar till att minska barnadödligheten har inte lyckats bara för att ett sjukhus har byggts eller för att sex tusen myggnät har köpts in. Det har lyckats när barnadödligheten har mins-

kat. Denna insikt innebär förstås att om en utvärdering av biståndseffektiviteten ska vara meningsfull måste den ledsagas av ett effektmål för biståndsprojektet, snarare än ett utgiftsmål. Detta är viktigt, för i förlängningen kan en utgiftsorienterad utvärderingsmetodik leda till att svensk biståndspolitik blir mer interventionistisk. Detta tycks såväl Sida som dess kritiker i dag vilja undvika.

Bör vi kontrollera biståndet?

När man besöker Sidas webbplats kan man läsa att vår biståndsmyndighet ska ”bidra till att skapa förutsättningar för de fattigaste människorna att förbättra sina livsvillkor”. Det är ganska uppenbart att det är medlen till bättre livsvillkor som ska tillgodoses och inte livsvillkoren i sig som ska exporteras. Men vilka förutsättningar är det som avses? För en nationalekonom är den givna kandidaten ökade inkomster. Med ökade inkomster kan individerna förbättra sina livsvillkor efter sitt eget tycke. Denna hållning verifieras även i FN:s k millennieutvecklingsmål: halverad fattigdom, mätt i dollar, är prioritering nummer ett. Av de faktiska biståndsprojekt som genomförs har målen oftare definierats i termer av ”mjukare” variabler, såsom utbildning, hälsa, hållbar utveckling och demokratiska rättigheter.

Innan vi diskuterar vilka möjligheter vi har att kontrollera ”var biståndet hamnar” kan det vara instruktivt att diskutera *varför* detta är önskvärt. Frågan kan tyckas banal. Svaret är förstås att ett okontrollerat stöd kan komma att indirekt finansiera icke önskvärda projekt. Men vad är det som inte är önskvärt? Orimliga styrelsearvoden är kanske det man oftast tänker på i fallet med enskilda lokala organisationer; när det gäller bilateralt budgetstöd är det snarare militära utgifter som är problemet. Ett principiellt mer talande exempel är emellertid det stöd som går till kristna orga-

INLÄGG

Niklas Bengtsson är doktorand i nationalekonomi vid Uppsala universitet. niklas.bengtsson@nek.uu.se

nisationer (ungefär 40 procent av Sidas ramorganisationsstöd). I en intern memororia angående fördelningen av biståndsmedel kan man läsa att Sida helst ser att de kristna ramorganisationerna ”åtskiljer” de religiösa aktiviteterna från biståndsarbetet (Sandberg 2005). Denna restriktion på biståndsprojektet är förstås motiverad utifrån politiska hänsyn snarare än ekonomiska.

Att vissa typer av biståndsutgifter är bannlysta av politiska skäl snarare än nationalekonomiska är principiellt viktigt, för det handlar om hur mycket vi bör styra biståndet mot vissa sektorer. I fallet med kristet bistånd blir problematiken särskilt tydlig. Alla länder har inte gått igenom samma sekulariseringsprocess som Sverige och i många delar av Afrika och Sydamerika bär kyrkan det största ansvaret för socialpolitiken. Kyrkliga samfund bär dessutom oftare på ett bredare folkligt stöd än vad internationella fältorganisationer gör. Det är därför inte självklart huruvida de befintliga religiösa strukturerna bör motarbetas eller uppmuntras eller helt enkelt lämnas därhän i biståndsarbetet. Inte heller är det uppenbart varför en lokal kyrka som engageras i svenskt biståndsarbete ska följa just svensk redovisningslag.

Frågan om hur meningsfullt det är att kontrollera mottagarländernas utgifter sammanfaller alltså med frågan om hur meningsfullt det är att politiskt styra biståndet från första början. Hur vi kan bistå andra länder utan att planera dem har varit en central frågeställning i den internationella nationalekonomiska debatten om biståndseffektivitet (framför allt i den mellan William Easterly och Jeffrey Sachs; se Easterly 2006 och Sachs 2005), men den har hamnat i skymundan för ”försvunna pengar” i vår svenska dito. Låt oss återkomma till detta.

Kan vi kontrollera biståndet?

Hur går då en typisk revisionsgransk-

ning av ett lokalt biståndsprojekt till? Pondera att den evangelisk-lutherska kyrkan i Tanzania vill finansiera skolbyggen till en kostnad av en miljon svenska kronor. Den ber sin partnerkyrka i Sverige – Svenska kyrkan – om stöd, som i sin tur ansöker om medel från Sida. Sida bifaller ansökan. Ett år senare vill Sida veta vad som ”hände med pengarna”, så man skickar en redovisningsekonom till Tanzania. Väl på plats får redovisningsekonom tillgång till den evangelisk-lutherska kyrkans finansiella dokumentation och mycket riktigt finns det en samling utgiftsposter redovisade, till en summa av en miljon kronor. Redovisningen är visserligen lite knapphändig (en del kvitton saknas) och den är dessutom skriven för hand. För att vara på den säkra sidan ber ekonomen att få se skolan. Och se där, i utkanten av Bukoba står det en skola. Den svenska redovisningsekonom rapporterar till Sida, som meddelar till regeringskansliet att ett biståndsprojekt i Tanzania har fallit väl ut.

Kan vi utesluta att den evangelisk-lutherska kyrkan i Tanzania använt biståndspengarna till någonting annat än ett skolbygge? Svaret är nej, även under antagandet att kontrollen är väl utförd. Inte ens en perfekt revisionsberättelse säger någonting om huruvida den skola man nu bokfört skulle ha byggts även utan biståndet. Med enbart en mät-punkt i tid och rum kan vi inte veta hur det ”kontrafaktiska” utfallet hade sett ut. Den evangelisk-lutherska kyrkan finansierar nämligen en rad aktiviteter i regionen; utöver skolor finansierar den t ex över två tredjedelar av alla vårdinrättningar. Faktum är att om en lokal organisations egna utgifter inom en viss sektor överstiger det örönmärkta biståndet till samma sektor kommer pengarna i praktiken att hamna i organisationskassan precis som ett ovillkorligt budgetstöd. Kanske går pengarna i alla

fall in i skolbudgeten, men det är troligare att biståndsresurserna sprids ut efter andra prioriteringar.

Ovanstående problem med öronmärkt bistånd kallas *aid fungibility* på engelska (det finns ingen lämplig översättning) och en intressant aspekt är att ju mer omfattande en sektor är, desto svårare är det att avgöra om biståndspengarna *de facto* använts på det sätt som fastslagits *de jure* (se t ex Swaroop och Devarajan 1998). Detta problem blir än mer akut när två eller flera bidragsgivare anslagit pengar till samma typ av projekt och bidragsgivarna inte kan samordna sin revisionsgranskning (detta problem faller ibland under rubriken *collective action* eller koordinationsmisslyckanden). En tredje aspekt, som inte kallas något speciellt eftersom den är så uppenbar inom nationalekonomin, är att det i praktiken inte finns någonting som hindrar den lokala organisationen från att pantsätta skolan eller helt enkelt sälja den efter ett par år för att finansiera någonting annat. Risken för detta blir naturligtvis större om varan möter en privat efterfrågan.

Ägandeskap och kontroll

Hur kompetenta våra fältrevisorer än är så kan vi således förvänta oss att en icke obetydlig del av det styrda biståndet kan komma att användas till oavsedda utgifter. Det kan därför vara pedagogiskt att studera vilken typ av biståndsprojekt som löper minst risk att omsättas till andra utgifter än de avsedda. För det första bör man alltså ta itu med *aid fungibility*-problemet och öronmärka pengar till projekt som inte samtidigt finansieras av den lokala partnerorganisationen eller mottagarlandet. För att undvika koordinationsmisslyckanden bör man också kontrollera att liknande projekt inte finansieras av andra bilaterala givare.

Slutligen bör det färdiga projektet inte kunna säljas på en privat marknad. Den sista punkten utesluter naturligtvis alla fysiska varor (dvs allt annat än tjänster) som möter en privat efterfrågan i mottagarlandet.

De ovan anförda punkterna verkar deprimerande. Vi minimerar risken för svinn om vi tillhandahåller en vara som ingen annan privat eller offentlig aktör vill bjuda ut i mottagarlandet. Man kan fråga sig varför vi överhuvudtaget skulle vilja genomföra några sådana projekt. Svaret visar sig finnas inom ramorganisationsstödet, i synnerhet det som ibland kallas för folkrörelsebiståndet. Dessa projekt tycks syfta till att skicka ned svensk fältpersonal för att undervisa i svensk kultur och politik (dvs hur man bildar fackföreningar, vad rättvis handel är, vad könsmaktens ordning är osv).¹ En gemensam faktor är att dessa aktiviteter i de flesta fall uppvisar en obefintlig efterfrågan i mottagarlandet innan Sida involveras. I många fall utgörs biståndet av volontärer (som inte behöver någon specialutbildning); i andra fall skickar vi "experter", som t ex musiklärare och jazzmusiker. I år skickade vi t ex clowner som katastrofbistånd till Palestina.

Häri ligger avvägningen. Det enklaste sättet att se till att öronmärkt bistånd inte omsätts till vapen, mutor och arvoden är alltså att låta svensk fältpersonal utgöra biståndet i sig. Om vi strävar efter en "perfekt" kontroll av biståndet kan vi således inte förvänta oss att millennieutvecklingsmålen uppnås särskilt fort. Det är helt enkelt inte speciellt troligt att volontärer kommer att bidra nämnvärt till att skapa förutsättningar för de fattigaste att förbättra sina livsvillkor. Sådana projekt medför därtill potentiellt stora dödviktsförluster; hade de fattiga hushållen fått de anslagna medlen i handen i stället hade de

¹ En sammanställning av de senaste årens biståndsprojekt via ramorganisationerna finns på www.sida.se/ngodatabase.

sannolikt spenderat pengarna på någonting annat än att upplåta husrum åt en folkhögskolestudent från Sverige. Man förmodar förstås att människor i tredje världen behöver utbildas för att förstå sitt eget bästa. Denna föreställning riskerar dock att göra biståndet paternalistiskt och i förlängningen ineffektivt (se också Werker och Ahmed 2007). Bland Sidahandläggare finns ett snällare ord: man talar om ”brist på lokalt ägandeskap” i utvecklingsprocessen.

Poängen här är att det är sådant bistånd vi kommer att få se i framtiden om vår största skräck är att biståndet via marknadskrafterna kommersialiseras och omsätts till någonting annat. Att det rör sig om en avvägning tycks kritikerna till den sk biståndsapparaten inte ha uppfattat. Det finns t ex ett avsnitt i Jan Mosanders bok *Pengarna som försvann* där han raljerar över att Sverige skickat jazzmusiker till Sydafrika och han frågar sig om sådana verkligen hjälper till att minska fattigdomen i ett land. Detta kan man sannerligen fråga sig. Men givet att de svenska jazzmusikerna i fråga faktiskt satt sig på planet ned till Sydafrika, spelat lite jazz och åkt hem igen så har pengarna i alla fall inte försvunnit. Utgifterna har realiserats; inga oegentligheter har ägt rum. Om en sund biståndspolitik syftar till att minimera ”försvunna pengar” så utgör svenska jazzmusiker en optimal biståndsform.

Slutord

Det förefaller naivt att tro att vi kan uppnå en fullständig kontroll över biståndspengarna utan att biståndspolitiken blir

överdrivet interventionistisk. Att det sk budgetstödet är aktuellt igen tyder dock på att Sida har nått en smärtgräns för hur många svenskar man vill skicka ned till tredje världen för att planera deras samhällen. Sida har dock inte varit speciellt tydliga med att det rör sig om en *trade-off* och nu får man i stället ägna resurser åt att offentligt försvara var ”pengarna försvunnit”. Det är olyckligt eftersom vi i stället hade kunnat diskutera vilken principiell roll en biståndsorganisation fyller i tredje världen.

REFERENSER

Easterly, W (2006), *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, New York.

Mosander, J (2008), *Pengarna som försvann: Missbruk av det svenska biståndet*, Fisher & Co, Stockholm.

RiR 2007:20, *Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?*, Riksrevisionen, Stockholm.

Sachs, J (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press, New York.

Sandberg, S (2005), ”Sidas beslut om fördelning av bidrag för år 2006 ur EO-anslaget till svenska enskilda organisationer för utvecklingssamarbete”, internt PM, SEKA/EO-enheten, Sida, Stockholm.

Sida (2008), ”Utredning av misstänkta oegentligheter/fel i biståndsprojekt”, SEKA/EO-enheten, Sida, Stockholm.

Swaroop, V och S Devarajan (1998), ”The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance”, World Bank Policy Research Paper 2002, Washington.

Werker, E och F Z Ahmed (2007), ”What Do Non-Governmental Organizations Do?”, under utgivning i *Journal of Economic Perspectives*.