

## Hjälper bistånd?

### BOKANMÄLAN

Easterly har skrivit en bok där han diskuterar vad han ser som i-ländernas misslyckade försök att utveckla u-länderna med hjälp av bistånd. Han menar att ”det är en illusion att tro att västerlandet kan förvandla komplexa samhällen med en helt annorlunda historia och kultur till sin egen spegelbild” (s 36).

Boken tar upp många intressanta aspekter av sambandet mellan bistånd och utveckling, men jag kommer att fokusera på ett antal teman som är centrala för biståndsdebatten. Först diskuterar jag Easterlys kritik av teorin om den stora knuffen och av försök att åstadkomma utveckling med hjälp av stora planer. Därefter ser jag på hans diskussion av bristande återkoppling från mottagare till givarna samt betydelsen av incitament på lokal nivå. Jag kommenterar också hans diskussion om biståndets effektivitet, marknadernas betydelse, hanteringen av usla regimer och IMFs roll. Slutligen ser jag på Easterlys egna förslag och drar några slutsatser.

Easterly inleder med att angripa ”myten om den kraftiga knuffen”, som han beskriver på följande sätt: ”De fattiga länderna är fångade i en fattigdomsfälla (de är fattiga endast därför att de varit det från början), som de inte kan komma ur utan en biståndsfinansierad knuff med investeringar och åtgärder som undanröjer alla hinder för utveckling varefter de kommer att lyftas och växa på egen hand och inte längre behöva någon hjälp” (s 47). Formulerad på detta sätt håller jag med honom om att tesen inte håller. När det gäller Afrika är huvudförklaringen till kontinentens dåliga utveckling i stället dåliga institutioner och usel ekonomisk politik (se t ex

Ndulu m fl 2008). Det finns dock mer nyanserade och intressantare sätt att se på fattigdomsfällor.

Easterly gör en distinktion mellan planerare och sökare, vilken är central för diskussionen i boken. Han menar att planerare med stora planer vet för lite om vad som sker på gräsrotsnivå och därför kan stora planer inte fungera. Vi bör i stället pröva oss fram och låta sökarna – med lokal kunskap – experimentera för att sedan satsa på det som visar sig fungera. Huvudmåltavlan för hans kritik är (planeraren) Jeffrey Sachs, som varit en av de drivande bakom de storskaliga satsningarna för att nå millenniummålen. För att nå dessa krävs enligt Sachs en ”stor knuff” för att få i första hand Afrika att komma igång. Sachs menar att världens fattiga sitter fast i en fattigdomsfälla, där små förändringar inte är nog för att få igång en självbärande tillväxt. Den stora knuffen ska åstadkommas med hjälp av en kraftig ökning av biståndet inom ramen för den stora planen för fattigdomsminskning.

Easterly menar att planerarna avstår från att söka efter det som verkligen hjälper de fattiga, men det håller jag inte med om. Detta är vad biståndsgivare ägnar sig åt om än med varierande framgång. Han menar vidare att det är kontraproduktivt att sätta upp mål. Det har jag också svårt att se. Easterly hyser visserligen en (välgrundad) skepsis mot den utopiska ingenjörskonsten, men han är väl svepande i sin kritik av det existerande systemet.

Easterly har naturligtvis rätt i att det finns bristande återkoppling i biståndet från de fattiga mottagarna till de svenska skattebetalarna. Easterly argumenterar därför för flera oberoende utvärderingar, vilket är utmärkt. Färre ineffektiva projekt skulle överleva om utvärderingarna vore bättre. Han menar att det finns duktiga biståndsarbetare ute på fältet, men att dessa prackas på planer uppifrån

William Easterly:  
*Den vite mannens börda*  
(övers Claes-Göran  
Jönsson), SNS förlag,  
2008, 463 sidor, ISBN  
978-91-85695-46-1.

av planerarna vilket gör att biståndet inte fungerar.

Easterly beskriver återkopplingsproblemet i uppdragsgivare(*principal*)-agent-termer och pekar på problemen i kedjan från brukare till bestämmande. Ett problem är att uppdragsgivarna för biståndsmyndigheten, politikerna i de rika länderna, tycker om att ge agenten uppdrag efter uppdrag för att förverkliga sina egna visioner. Easterly menar att man borde ha färre mål och mer fokus på vad mottagarna efterfrågar.

Men det finns inte bara många uppdragsgivare, det finns också många olika agenter, dvs biståndsorgan. När de alla agerar på samma arena är ingen ansvarig för något specifikt resultat, varför det är svårt att utkräva ansvar. Detta försvagar incitamenten i biståndsorganisationerna. Detta är enligt Easterly problemet med det internationella samarbetet för att realisera millenniummålen. Han beskriver utförligt systemets komplexitet och svårigheterna att få det att fungera, men ger även exempel på lyckade projekt. Han visar också statistik på hur utbildningen förbättrats och spädbarnsdödligheten gått ner i Afrika.

Frågan är om Easterlys förslag att biståndsbyråkraterna enbart ska ägna sig åt tydligt observerbara och mindre aktiviteter är lösningen. Jag tror inte det, eftersom det löser vissa problemen skapar andra. Bristande samordning mellan givare har diskuterats sedan biståndets barndom (Bigsten 2006). Jag tror i stället att vi bör gå mot mer generella stödformer, även om det blir svårare att identifiera resultaten av just "vår" insats. Jag tror inte att en satsning på enbart väl definierade projekt kommer att resultera i att helheten utvecklas bättre än om man ger t ex budgetstöd. Transaktionskostnaderna blir mycket stora med Easterlys ansats och garantierna mot korruption torde till en stor del vara skenbara. Styrningen av bistån-

det till lämpliga områden kan också bli skenbar eftersom mottagarna alltid kan omfördela andra medel i sin budget (fungibilitet). Sedan är det lite svårt att se var gränsen går mellan Easterlys väl avgränsade insatser för utbildning och hälsovård eller kreditväsendet å ena sidan och samma insatser som ligger inom ramen för större paket å den andra. Sachs excellerar ju i att definiera många små konkreta projekt och det finns inget som säger att dessa inte på projektnivån kan styras på det sätt Easterly vill. Om givarna jagar aktiviteter där man kan definiera mål, kan detta innebära att man väljer andra aktiviteter än de som de fattiga främst behöver.

Easterly vill ge sökare på gräsrotsnivå mer makt. Vad jag vet så är det dock inte visat att t ex frivilliga organisationers små projekt är speciellt framgångsrika eller har större effekter på fattigdomen än traditionellt bistånd. Däremot har Easterly en poäng när han menar att man inte måste samarbeta med regeringar för att hjälpa fattiga människor. Här kunde givarna experimentera mer. Kan man inte t ex använda biståndspengar till att starta en utvecklingsbank i ett land i Afrika som agerar oberoende av regeringen och som satsar på att bli en del i det civila samhället i landet? Den skulle aktivt kunna delta i påtryckningsgrupper som ser till att staten agerar korrekt i sina kontakter med näringslivet och utgöra en del av den samhälleliga kontrollen av regeringen. Easterly vill lägga ner den stora planen, men om länder ska ge bistånd så måste de på något sätt välja en inriktning. Easterly hyser enligt min mening en övertro på vad man kan åstadkomma med hans satsning på sökarna och små experimentella insatser. Problemen uppstår snart när saker ska skalas upp.

Easterly menar att biståndsgivarna borde få konkurrera om kontrakten på projekt i olika länder. Det skulle kunna

vara bra, men det är lite svårt att se hur de politiskt ska kunna genomföras. Easterly tycker att alla omfattande målbeskrivningar bör kastas i papperskorgen och att man bör styra biståndet efter de fattigas önskemål. De fattigas inflytande ökas genom att man stärker deras köpkraft och ökar deras politiska makt och inte genom strategier och ramverk. Förvisso, men för att öka deras köpkraft och makt måste man i alla fall se till att man har en viss struktur på den verksamhet som syftar till att åstadkomma detta. Det är ibland oklart hur Easterlys lösningar ska fungera i praktiken.

Vad kan man säga om sambandet mellan bistånd och tillväxt? Att reda ut orsak och verkan har varit svårt. Easterly skriver att det ”inte finns några belägg för att biståndet leder till tillväxt” (s 63), medan t ex Tarp (2006) i sin genomgång av litteraturen finner att merparten av de gjorda studierna pekar på en positiv effekt. Easterly diskuterar svårigheterna att verkligen utvärdera ”den vite mannens börda”, dvs vad som hade hänt om den vite mannen (biståndet) över huvud taget inte funnits på plats. Här har han naturligtvis rätt i att vår vetenskap inte har bra redskap för att svara på den frågan.

Hur man än ser litteraturen så kan man säkert säga att biståndet självt inte kan vara Lösningen – men jag tror att det kan bidra. Det finns dock en hel del resultat som tyder på att när biståndet till ett land når över en viss nivå (som andel av BNP) så har det inte längre några positiva effekter på tillväxten. Orsaken till att effekterna avtar är bl a att den statsapparatur som man försöker kanalisera biståndet genom är ineffektiv eller korrupt. Om man ska kunna öka flödena måste man därför överväga på vilka sätt som detta ska ske. Det är t ex administrativt krävande att hantera bistånd i projektform till sektorer som kräver mycket detaljgrepp och styrning.

Easterlys vision om hur biståndet bör bedrivas är att man ska låta sökarna experimentera i mindre skala och sedan göra goda utvärderingar och skala upp de insatser som lyckats. Vad han argumenterar för är i huvudsak projektbistånd, vilket har sina egna problem.

Easterly tror starkt på marknadsekonomi, men han är kritisk mot de försök som gjorts att åstadkomma snabba övergångar, utan att ha tillräcklig kunskap om den miljö i vilken man gjort experimenten. Hans huvudkritik är inte att det var fel att försöka införa marknadsekonomi, utan felet var att man försökte göra för mycket på en gång i stora allomfattande program i stället för att stödja gradvisa reformer. Det är sant att resultaten av strukturanpassningsprogrammen i Afrika var kläna under 1980- och 1990-talen, men det uppsving som Afrika upplevt sedan sekelskiftet hade knappast varit möjligt utan dessa reformer.

Easterly menar att biståndet kan hjälpa till att se till att de fattigas mest trängande behov tillgodoses tills de får del i frukterna av den inhemskt baserade marknadsutvecklingen. Easterly betonar att det är svårt att bygga upp marknader utifrån, eftersom de måste baseras på de lokala förhållandena. Boken innehåller en bra diskussion om institutionella förutsättningar för att marknader ska fungera.

Det finns också en intressant och detaljerad diskussion om hur egendomsrätten uppstår och säkras. Han är skeptisk mot västerlänningars förmåga att skriva om lagarna och t ex hantera den sedvanerätt som finns sedan tidigare. Han menar alltså att lagar bör utvecklas underifrån och inte tryckas på länderna utifrån. I stället bör man ha en lokalt förankrad process med mer gradvisa förändringar där man tar hänsyn till den lokala miljön.

Biståndsgivarna har haft svårigheter

att veta hur man ska hantera situationen med icke-demokratiska eller halvdemokratiska regimer. Det klassiska problemet är ju att man vill hjälpa fattiga länder och det är mestadels där som de dåliga regimerna finns. En huvudslutsats som Easterly drar av sin genomgång är att erfarenheterna ”talar mycket för att biståndsorganen bör ge avkall på sin besatthet av att alltid verka via mottagarnas regeringar” (s 176). Han vill se en förändring mot mer experimenterande. Jag håller med om att idén att agera vid sidan av regeringarna kan utvecklas.

Sedan kan Easterly faktiskt tänka sig att man skriver ut in blanco-checkar till välartade regimer. Jag har själv argumenterat för budgetstöd i stället för projektstöd (i bra miljöer) av det skälet att mottagarnas administrativa apparater inte förmår hantera projektbombardemanget. Denna typ av stöd synes svårare att utvärdera, men totaleffekten av projektpaket är också svår att komma åt. Poängen med biståndet är ju att det ska åstadkomma något som kan bestå även efter att stödet upphör och detta har varit problematiskt i de fall då projekt-öar levt sitt eget liv tills de ska införlivas med statens reguljära verksamheter. Jag håller alltså med Easterly om att vi bör söka kreativa vägar utanför regeringskanslierna i större utsträckning, men också satsa på generella stödformer när förutsättningarna finns. Allmänt sett tror jag inte vi kan säga att vi vet så mycket att vi kan hävda att det finns ett enda spår som fungerar. En viss riskspridning och ett visst experimenterande även när det gäller formerna för biståndet är klokt.

Easterly ger en mycket pedagogisk beskrivning av IMF:s mandat och bakgrunden till dess interventioner. Han är tämligen positiv till IMF, som han beskriver som västvärldens viktigaste organ för att bistå fattiga länder. Han menar att IMF kunnat fungera som garant för fattiga länder som hamnat i eko-

nomiska problem, medan man inte varit framgångsrik i att stötta långsiktig ekonomisk utveckling. IMF har haft en roll att spela när det gäller att upprätta statsfinansiell disciplin i länder i kris, men han är mycket kritisk mot användandet av många omfattande detaljerade villkor för lånen. Detta är i linje med hans allmänna misstro mot alltför omfattande planer. I stort anser han att IMF ska koncentrera sig på någon begränsad uppgift, i första hand statsfinansiell disciplin.

Han menar att IMF gynnats av att ha ett mer begränsat mandat än andra biståndsinstitutioner men att det förvaltats på ett tungfotat sätt. IMF bör göra sig av med sin omfattande villkorskatalog och begränsa sig till sådant som är relevant för om pengarna kan betalas tillbaka. Genom att begränsa sig till traditionell kreditsäkring kan IMF undvika att blanda sig i detaljerna i den inhemska politiken, vilket man saknar kompetens för och där man undergräver det demokratiska ansvarstagandet.

Easterlys utgångspunkt är att vi inte bör ha utopiska ritningar för att lösa komplicerade fattigdomsproblem. Han vill att man ska etablera tydliga ansvarsförhållanden, där man kan se om biståndsgivaren inte levererar. Han beskriver det existerande systemet som ”det värsta incitamentsystem som uppfunnits sedan människan började gå upprätt” (s 405). Systemet har lett till en slagsida mot det mätbara, vilket lett till improduktiva insatser. Han menar också att det lett till försök att ändra hela politiska system, men Easterly vill inte att man ska försöka ändra regimer och hela samhällen. Han vill att biståndets ska inriktas på att hjälpa enskilda människor att få det bättre. De stora institutionerna bör sluta med att villkora lån, eftersom man sedan ändå ger mer pengar till dem som inte uppfyller villkoren. Han menar att det är ett hyckleri att tala om ägandeskap samtidigt som man åtminstone

implicit tvingar mottagarna att genomföra diktat från Washington. Han menar att fattigdom inte kan avskaffas med bistånd. För det krävs i stället inhemsk utveckling baserad på dynamiken hos individer och företag på fria marknader. Men han menar att bistånd kan förbättra situationen för fattiga människor.

När Easterly ska bli mera konkret blir han trots allt ganska konventionell. Han vill ge världens fattiga tillgång till en rad bra saker som vaccin, utbildning, konstgödsel och rent vatten, vilket ligger väl i linje med vad biståndet sysslat med sedan det började. Han går sedan vidare och menar att allt inte bör vara projekt utan att givarna också kan satsa på att sprida kunskap om hur man får marknader att fungera eller reformerar den offentliga sektorn och även detta är förslag från huvudfåran.

Resonemangen blir ibland tämligen luddiga och det är inte helt klart hur man ska åstadkomma det Easterly eftersträvar. Det måste trots allt fattas beslut i någon organiserad form. Han uppehåller sig mycket vid incitamentproblemen och speciellt det faktum att kollektivt ansvar inte fungerar. Givarna borde därför specialisera sig och ta ansvar för varsina delar, men detta har visat sig vara problematiskt i praktiken. Frågan är vad det innebär att givaren tar sitt ansvar. Vad är sanktionen om han misslyckas?

Jag håller med Easterly om att man bör experimentera i biståndet och testa olika former för att leverera biståndet. Ett problem är dock att givarna hela tiden måste rapportera till sina uppdragsgivare hemma och de bevakas i pressen. Det är svårt att försvara att ett projekt gått uselt med att det var ett experiment, även om det förnuftiga sättet att se på biståndet är att det är en riskutsatt verksamhet i svåra miljöer. Jag har aldrig sett en artikel i pressen som har tagit denna utgångspunkt när man rapporterar från biståndsverksamheten.

Easterly diskuterar också vad man ska göra för att undvika slagsida åt det observerbara. Här tycket jag att han är oklar. Själv driver han ju hårt att man måste kunna utkräva ansvar och det går knappast om det inte går att observera utfallen. Och detta kan man bäst göra i väl definierade projekt som har sina egna problem som redan påpekats.

Easterly pekar på ett antal biståndsdilemman som branschen har brottats med sedan dess begynnelse utan att man lyckats göra speciellt mycket åt dem. Han presenterar ett antal idéer för att göra biståndet mer efterfrågestyrt. Han tänker sig att man kan ha en slags marknad där mottagarna kan handla upp projekt som man vill ha från olika biståndsleverantörer. Då skulle man kunna undvika samordningsproblem och flaskhalsarna i administrationen. Man skulle också slippa givarnas strategiska manipulering med biståndsmedlen. Det är i och för sig riktigt, men frågan är om givarna är villiga att betala om man inte till en del får spela sitt eget spel och tillfredsställa sina egna önskemål.

Ett annat förslag är att man delar ut utvecklingscheckar till individer eller byar där mottagarna själva kan välja vad man vill satsa sina checkar på. Detta skulle onekligen ge en ökad efterfrågestyring. Det skulle naturligtvis vara en radikal förändring av maktförhållandena i samhället och det skulle säkert ha många goda konsekvenser. Easterly vill att man ska börja experimentera med sådant och det finns ju redan en del mindre experiment med kontantöverföringar till de fattiga. Hur väl de kan fungera i stor skala är ännu oklart, men det är en intressant ansats.

Easterly anser att huvudproblemet med biståndet är bristen på återkoppling från de fattiga och ansvarigheten inför dessa. Som ekonom håller man naturligtvis med dem som framhåller incitamentens fundamentala betydelse.

Men det blir aldrig riktigt klart hur ansvarutkrävandet ska se ut i praktiken. Det talas bara i allmänna termer om att misslyckanden måste ha konsekvenser för givarna.

Easterly vill ha blygsamma målsättningar som står i paritet med vad de ansvariga kan uppnå. Han listar sex saker som är viktiga om man vill hjälpa de fattiga, nämligen ansvarutkrävande, erfarenhetsbaserade insatser, experimentera, utvärdera, belöna framgång och bestraffa misslyckanden och se till att incitamenten är starka nog.

Hans huvudspår är att fattigdomen bara kan avskaffas genom att fattiga människor och samhällen hjälper sig själva och lånar institutioner och idéer från västerlandet när det passar dem. Samtidigt kan biståndet användas till att hjälpa de extremt fattiga. Det borde vara nog, menar han.

Allmänt sett håller jag med Easterly om att de fattiga ländernas utveckling

i huvudsak måste vara deras eget verk. Biståndet har betytt en del och det kan betyda mer, även om det aldrig kommer att vara det som avgör om ett land lyfter sig ur fattigdomen eller inte. Asien lyfte inte på grund av biståndet, även om det betydde en del i tidigare utvecklingsskeden.

*Arne Bigsten*

Professor

Nationalekonomiska institutionen  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

#### REFERENSER

Bigsten, A (2006), "Coordination et utilisations des aides", *Revue d'Economie du Développement*, nr 2, s 77-103.

Ndulu, B m fl (2008), *The Political Economy of Economic Growth in Africa 1960-2000*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tarp, F (2006), "Aid and Development", *Swedish Economic Policy Review*, vol 13, nr 2, s 9-61.