

Svar på Bertil Odéns replik

Den internationella diskussionen kring biståndets effektivitet som Världsbankens [1998] *Assessing Aid*-rapport (AA) givit upphov till saknar, som Bertil Odén (BO) i sin replik påpekar, en motsvarande diskussion i Sverige. Det är därför med stort intresse som vi tar del av BOs replik. Den ger oss också tillfälle att kommentera och utveckla de områden där BO är kritisk till vår artikel.

BO anser att vår artikel är stark i redovisningen av den metodologiska kritiken av AA men svagare vad gäller implikationer för svensk biståndspolitik. Vidare menar BO att vårt resonemang kring begreppet ”vilja och förmåga” är oklart och han frågar sig ”... på vilket sätt analysen skulle bli klarare av att ersätta selektivitet baserad på makroekonomisk kvalitet eller ekonomiskt utfall med en analys baserad på politisk vilja och förmåga”.

Det är riktigt att vi inte utvecklar konsekvenserna för svensk biståndspolitik särskilt långt, men tyngdpunkten i vår artikel var inte heller avsedd att ligga där. Vi hävdar däremot i artikeln att resonemangen i AA *bör* ha konsekvenser för svensk biståndspolitik och att en diskussion om denna därför bör initieras. Vi skissar snarare på utgångspunkter för denna diskussion än att på det begränsade utrymme som ges i artikelform utveckla hur svensk biståndspolitik skall utformas. Det handlar bl a om att dra konsekvenser av biståndets funktionalitet och diskussionen kring selektivitet kontra konditionalitet. Därtill anser vi att ett vidare angreppssätt än det traditionellt biståndstek-

niska bör anläggas, ett angreppssätt som utgår från vad som bidrar till ett lands utveckling. Den parlamentariska utredning vars arbete snart skall påbörjas ger ett bra tillfälle att titta närmare på de olika frågeställningarna och att på vissa punkter anlägga ett brett perspektiv.

”Vilja och förmåga”

Låt oss nu utveckla begreppet ”vilja och förmåga”. I AA hävdas att biståndet är som mest effektivt (i AA liktydigt med bidrar till högst tillväxt) i en miljö som präglas av *både* god makroekonomisk politik *och* av hög kvalitet på institutionerna. Dessa båda villkor tillsammans kallas i AA för ”sound management”. Möjligen kan den upplevda oklarheten av vårt begrepp förklaras av att BO i sin replik förefaller lägga tonvikten på den ena pelaren i AAs resonemang – den makroekonomiska politiken (eller utfallet av densamma) – utan att i detta sammanhang nämna den andra pelaren – institutionernas kvalitet. Vi vill hävda att ”vilja och förmåga” inkluderar AAs två förutsättningar samtidigt som vårt begrepp är bredare än AAs. Som sagt ovan är AAs fokus endast på ekonomisk tillväxt och makropolicy medan vårt begrepp skulle kunna sägas inkludera även andra aspekter som t ex utbildningsnivå, olika former av infrastruktur (t ex finansiell, institutionell och real) och strukturåtgärder som privatisering av parastataler.

Vi menar att utan en genuin vilja att reformera är det mycket tveksamt om några framsteg kan göras och detta alldeles oavsett om det tillförs bistånd i form av pengar. En intressant parallell kan göras till programmen för skuldåtgärder, vilka i flera fall har varit mer eller mindre misslyckade. Easterly [2000] visar att ett land som får skuldavskrivningar men som inte förändrar de underliggande parametrarna (t ex genom reformer) snart kommer att ha dragit på sig en lika stor skuld igen. Det finns här anledning att knyta an till ägandet av reformer, vilket ofta anförs som nyckeln till lyckat stöd. Vi anser att det finns en klar koppling mellan ägandet och viljan i så

ANDERS ISAKSSON är ek dr och verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Hans forskning är främst inriktad mot finansiella reformer i utvecklingsländer. ROBERT KELLER är ek lic och fd ekonom vid policysekretariatet vid Sida. Han har bl a verkat fyra år som ambassadekonom vid Svenska ambassaden i Zambia och är numera verksam vid Riksförsäkringsverket.

måtto att viljan troligtvis är betydligt större om landet självt äger reformprogrammet. I praktiken är det omöjligt att veta om landets regering verkligen vill reformera och man tvingas troligen använda en kombination av (fält-)erfarenhet och en bedömning av de åtgärder som regeringen ger uttryck för i budgeten och i andra deklamationer.

Men viljan att reformera är inte nog. Förmågan, vilken begränsas av en mängd faktorer som t ex institutionernas kvalitet, måste finnas för att slutresultatet ska bli lyckosamt. Här finns en klar parallell till diskussionen som förs i AA och det är viktigt att påpeka att det inte handlar om att "överge" ett land, bara om i vilken form biståndet ska komma. T ex hävdar vi att om förmågan saknas men viljan finns så har det tekniska biståndet (kunskapsöverföringen) en viktig roll.

En frågeställning som lyfts fram i den internationella diskussionen i AAs kölvatten är hur man bedömer den makroekonomiska politiken/situationen. Skall man bedöma åtgärder eller utfallet av den? Begreppen "vilja och förmåga" innebär en bedömning innan utfallet föreligger. Det kan handla om huruvida budgeten är realistisk när det gäller att uppnå de mål som uppställs i den ekonomiska politiken. Det kan handla om att bedöma ifall de krafter i regeringen som står bakom reformerna är tillräckligt starka för att genomdriva dessa gentemot intressen både inom och utom regeringen som har att förlora på att de genomförs. Det handlar också om att bedöma hur väl andra institutioner som t ex rättsväsende fungerar. Ofta innebär detta svåra bedömningar, men vi menar att de måste göras och att det på de svenska ambassaderna finns en sådan kapacitet.

BO anser i sin replik att politisk vilja som kriterium skulle innebära att man återgår till konditionalitetens ex ante. Med ex ante-konditionalitet menas att ett antal (av givaren!) väl specificerade ekonomisk-politiska åtgärder skall genomföras innan nästa utbetalning av biståndet sker. Vi hoppas att ovanstående utvinningar kring begreppen "vilja och förmåga" klargjort att någon sådan logisk koppling inte finns. I vår artikel framgår också tydligt att vi inte anser ex ante-konditionalitet vara en lyckosam väg att gå.¹

BO hävdar också att vi, efter det att vi kritiserat Burnside och Dollars [1997] policyindex, använder samma policyindex för att mäta

det svenska biståndets effektivitet. Detta är helt fel! Om BO läst lite noggrannare hade han upptäckt att frågeställningen snarare är hur effektivt det svenska biståndet hade varit om man skulle använda nämnda policyindex som ett effektivitetskriterium. Vi fortsätter sedan med att säga att det mot denna metod finns en rad invändningar, som vi sedan räknar upp. BOs tolkning är därför något märklig. I övrigt instämmer vi i BOs analys och ifrågasättande av användandet av multifaktorindex.

Några kommentarer på BOs hypoteser

Innan vi avslutar vårt svar på BOs replik vill vi passa på tillfället att kommentera några av de övriga punkter som BO för fram. BO lägger fram hypotesen att fungebiliteten är lägre i länder med låg institutionell kvalitet. Det är en intressant hypotes som, om den vore riktig, skulle tala för att den mer traditionella typen av projektbistånd har en viktigare roll än vad som hävdas i AA. Det finns anledning att testa denna hypotes på grund av de konsekvenser resultaten skulle kunna ha för vilken typ av bistånd man förordar. Erfarenheten talar dock för att det inte krävs någon hög institutionell kvalitet för att omallokera budgetmedel till andra mer eller mindre "nyttiga" verksamheter (i värsta fall korruption) än de som biståndet formellt riktas till. Frågan är om det inte ibland kan finnas rationella skäl att omallokera medel? Vi lutar åt att graden av fungebilitet inte har något samband med institutionernas kvalitet men vill inte på förhand förkasta hypotesen eftersom det ytterst är en empirisk fråga.

BO argumenterar för att fungebilitetsnivån är väsentlig för övergång till selektivitet: "I länder med låg fungebilitet blir selektiviteten mindre viktig och tvärtom." Detta är möjligen ett väl svepande påstående. Vi kan se exempel på att selektivitet utifrån makroekonomiska kriterier kan vara viktig även om fungebiliteten skulle vara låg. Ett sådant fall är Sidas massiva jordbruksstöd under 1970-talet som i åtminstone ett av samarbetsländerna på grund av ogynnsam ekonomisk miljö (bland annat reglerade jordbrukspriser) inneburit att stödet ej fått avsedd effekt på tillväxt och fattigdoms-

¹ Se även Dijkstra [1999], som är en färsk rapport om bland annat ex ante-konditionalitet.

nivå. Detta är säkert inget unikt exempel. Vi anser att det *alltid* finns skäl att vara selektiv oavsett om graden av funktibilitet är hög eller låg!

Referenser

- Burnside, C & Dollar, D, [1997], "Aid, Policies, and Growth", Policy Research Working Paper, No 1777, Världsbanken, Washington, DC.
- Dijkstra, G, [1999], *Programme Aid Policies and Politics – Programme Aid and Conditionality*, A Sida Evaluation Report, Sida, Stockholm.
- Easterly, W, [2000], "How did highly indebted poor countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", Policy Research Working Paper, No 2225, Världsbanken, Washington, DC.
- Isaksson, A & Keller, R, [1999], "Svenskt bistånd i ljuset av Assessing Aid-rapporten", *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 8, s 519–533.
- Odén, B, [2000], "Svenskt bistånd och Assessing Aid-rapporten. Replik till Isaksson och Keller", *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 3, s 285–288.
- Världsbanken [1998], "Assessing Aid: what works, what doesn't, and why?", Oxford University Press, Oxford.