

# Samstämmighet i politikens mål och medel: Exemplet bundet bistånd

## GÖRAN HOLMQVIST

är fil lic i national-ekonomi och avdelningschef på Sida.  
goran.holmqvist@sida.se

*Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en ny svensk politik för global utveckling. Beslutet är inte bara vägledande för det svenska biståndet, utan kräver också att fler politikområden samverkar i främjandet av global utveckling. Men detta önskemål om ökad samverkan – förstärkt av argumentet att ”allt mer hänger ihop” i en globaliserad värld – medför också målkonflikter. Ett exempel på det är debatten om bundet bistånd. Bindning kan ses som en samverkan mellan politikområdena exportfrämjande och bistånd. Den kan främja svensk export men kan samtidigt innebära ett mindre effektivt bistånd. Artiklen diskuterar under vilka förutsättningar en sådan samverkan är önskvärd.*

Regeringen har lagt en proposition till Riksdagen med namnet ”Gemensamt Ansvar: En Svensk Politik för Global Utveckling”. Propositionen är en uppföljning av en parlamentariska utredning (SOU 2001:96) som lämnade sitt betänkande för ett knappt år sedan. Efter behandling i utrikesutskottet antog Riksdagen propositionens huvuddrag den 17 december 2003. Propositionen kan ses som en slags efterföljare till tidigare decenniernas biståndspolitikiska utredningar och propositioner. De biståndspolitikiska målen ersätts i förslaget av en ny målformulering, som ännu tydligare än tidigare understryker fattigdomsminskning som biståndets övergripande mål.<sup>1</sup> På en central punkt skiljer sig dock propositionen från sina föregångare och det är att den inte begränsar sig till att diskutera biståndspolitik. Den omfattar samtliga politikområden och försöker definiera hur vart och ett av dessa kan bidra till den globala utvecklingen. Argumentationen kan i korthet sägas vara att i en globaliserad värld, där mer och mer ”hänger ihop”, så kan politikområden i allt lägre grad isoleras från varandra. Kampen mot världsfattigdomen, och strävan att förverkliga de internationella utvecklingsmålen (de s k milleniemålen), är därför inte enbart en uppgift för biståndet. Alla politikområden måste se över vad som kan göras för att bidra till dessa mål. Det som brukar anföras som det mest flagranta exemplet på bristande koherens är jordbrukspolitikerna inom EU, där varje ko subventioneras med två USD per dag, samtidigt som närmare en fjärdedel av jordens befolkning inte ens når upp till en konsumtion på en USD per dag.

Förslaget ställer med andra ord krav på att andra politikområden än biståndet skall ta hänsyn till den globala utvecklingen. Men i en värld där ”alltmer hänger ihop”, så är givetvis det svenska engagemanget för den

<sup>1</sup> Den exakta målformuleringen lyder “Målet för svenskt utvecklingssamarbete skall vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”.

Synpunkter och ställningstaganden i denna artikel är författarens egna och ej Sida:s officiella ståndpunkt.

globala utvecklingen inte unikt i att påverkas av åtgärder som vidtas inom politikområden med helt andra huvudmål. Ett av många exempel på detta är en gammal trätöfråga som ändå är dagsaktuell: I en globaliserad värld växer betydelsen av att ett land som Sverige förmår etablera nya handelsförbindelser. Borde då inte mer av biståndet bindas till upphandling av svenska varor och tjänster och därmed inriktas så att det främjar svensk export?

Det är med andra ord bäddat för mål- och medelkonflikter. Om hur dessa konflikter skall lösas har propositionen väldigt lite att säga. I den parlamentariska utredningen sägs egentligen bara att man formulerar de krav en politik för global utveckling kan komma att behöva ställa på andra politikområden, medan man endast marginellt behandlar frågan om hur biståndet kan bidra till mål för andra politikområden (SOU 2001:96, s 84). Själva propositionen går inte så mycket längre än till påpekandet att ”målkonflikter bör tydliggöras och bli föremål för medvetna och övervägda val” (Regeringens Proposition 2002/03, s 31).

Frågan är om tillskyndarna av en politik för global utveckling på denna punkt inte riskerar att skjuta sig själva i foten. Om konflikter om mål och medel lämnas till att lösas med intern kraftmätning mellan olika politikområden, vinner troligen det starkaste intresset. Det vore nog djärvt att påstå att det intresset stavas världens fattiga. Och bortsett från vem som tar hem segern i dessa avvägningar mellan olika intressen, hur säkerställs att det blir med den effektivaste mixen av medel som varje politiskt mål angrips? Det borde vara möjligt att säga något mer om detta än att ”målkonflikter skall bli föremål för medvetna val”. Låt oss ta frågan om bundet bistånd som ett exempel.

## 1. Bundet bistånd: för- och nackdelar

Låt oss till att börja med förstå begreppet koherens som något som betecknar olika politikområdens samverkan; samverkan i den meningen att man i beslut inom ett politikområde väger in hur det egna områdets åtgärder påverkar möjligheten att även uppnå mål som primärt är uppsatta för andra politikområden. Ett exempel på detta är bistånd och exportfrämjande, där bindning av bistånd rimligen måste bedömas som en kostnad i förhållande till målet fattigdomsbekämpning, men som kan ha positiva effekter på målet att främja svensk export. Hur långt skall kravet på koherens då drivas?

Vi kan göra tankeexperimentet att en parlamentarisk utredning om exportfrämjandets villkor kommit fram till att i en globaliserad värld måste Sverige bli bättre på att snabbt etablera handelsförbindelser med nya marknader. Man föreslår därför att biståndet, genom att bindas till upphandling av varor och tjänster i Sverige, skall bidra till detta.<sup>2</sup> Vi antar vidare att regeringen bara har två mål: fattigdomsbekämpning och export. Fattigdomsbekämpning nås med instrumentet bistånd och exporten påverkas med instrumentet exportfrämjande. Därtill kommer möjligheten att binda

biståndet som stöd till exportfrämjandet. Regeringens beslutsvariabler reduceras till två, dels att ta ställning till hur budgeten skall fördelas mellan dessa två politikområden, dels till om biståndet skall bindas (helt eller i någon del). Den grundfråga vi söker svar på är under vilka förutsättningar bundet bistånd är motiverat.

Det finns ett antal effekter här som regeringen har att väga samman. Att binda bistånd är en slags ”slå två flugor i en smäll”-strategi. Bindningen får antas främja exporten, vilket regeringen sätter värde på, och biståndet gör nytta för fattigdomsbekämpningen även om det är bundet. Biståndsbudgetens reella värde naggas dock i kanten av att bindningen bl a innebär en konkurrensbegränsning som skapar fördyringar. Hur ska då regeringen veta om detta pris är värt att betala för att få chansen att ”slå två flugor i samma smäll”?

Ett sätt att förtydliga detta val är att jämföra bindning med alternativet att flytta budgetresurser från bistånd till exportfrämjande. Om bindningen innebär en reell minskning av biståndsbudgetens värde med  $x$  kronor, så skulle ju ett alternativ till bindning kunna vara att flytta  $x$  kronor mellan budgetposterna. Vi har då två handlingsalternativ som ger samma reella biståndsbudget, och därmed samma effekt på fattigdomen. Frågan kan då reduceras till följande: Vad är bäst för exporten, bundet bistånd eller ett resurstillskott för exportfrämjandet, där resurstillskottet motsvarar kostnaden för biståndet av bindningen? För att besvara frågan krävs svar på följande tre delfrågor:

- i) Vad är kostnaden för biståndet av bindningen,
- ii) Vad är avkastningen på exportfrämjande i termer av ökad export och
- iii) Vad ger bundet bistånd för avkastning i termer av ökad export.

i) Kostnad av bindning: Ett flertal empiriska studier har gjorts av jämförbara upphandlingar med och utan bindning, som skattat denna fördyringsfaktor till mellan 25 och 50 procent (Jepma 1991 och Krueger m fl 1989). Motståndarna till bundet bistånd skulle hävda att den fördyring som ges av konkurrensbegränsningen bara är en del av de nackdelar bindningen förorsakar. Man brukar också peka på risken för bristande ägarskap i mottagarlandet och snedvridning i att utbudet snarare än behov/efterfrågan tenderar att styra biståndets utformning. Men låt oss för enkelhetens skull anta att fördyringsfaktorn är lika med  $t$  och ligger i det intervall de empiriska studierna uppskattat. Om andelen  $b$  av biståndsbudgeten binds och biståndsbudgeten uppgår till  $a$ , så minskar bindningen biståndsbudgetens reella värde med  $tba$ .

<sup>2</sup> En utredning som föreslår detta finns faktiskt i verkligheten, dock utan explicit hänvisning till bunden upphandling (SOU 2000:102). Efter att tidigare ha noterat att Sida ej har handelsfrämjande i inskrivet i sitt uppdrag konstaterar utredningen att ”Där så bedöms lämpligt bör Exportrådet komma med initiativ till satsningar som är värdefulla från såväl bistånds- som främjandesynpunkt. Det statliga uppdraget bör preciseras i detta avseende” (s 200).

ii) Exportfrämjandets effekter på exporten: Empiriska skattningar har även gjorts av detta. En ekonometrisk studie av exportfrämjandet i Kalifornien avseende russinexport kom exempelvis fram till en avkastning i intervallet 6–12 beroende på exportmarknad; en satsad exportfrämjandekrona gav statistiskt sett en bruttoutdelning på mellan sex och tolv kronor i termer av ökad export. Andra studier har gett snarlika uppskattningar (Kaiser och Liu 2000). Låt oss benämna avkastningen på en exportfrämjandekrona, i termer av export, för  $q$ , och anta att denna parameter ligger i intervallet 6–12. Skulle exportfrämjandesatser ge en avkastning i termer av export på mindre än ett borde verksamheten omgående läggas ned; det vore ju som att betala för en marknadsföringsåtgärd som kostar mer än de intäkterna den genererar. Så rimligen bör  $q$  vara betydligt större än ett. Tillförs exportfrämjarbudgeten resurser motsvarande  $tba$ , så ökar exporten med  $qtba$ .

iii) Bindning och effekten på exporten: Det ligger kanske nära till hands att anta att en bunden biståndskrona genererar ökad export med en krona. Motståndare till bindning skulle dock framhålla att om bindning sker till redan konkurrenskraftig export som hade blivit av ändå, så är värdet av bindningen för exporten bara själva prispfördyringen. Dessutom, i det fall bindningen gynnar ej konkurrenskraftig export kan man argumentera för att negativa dynamiska effekter uppstår om i längden ej konkurrenskraftig export hålls under armarna. Vänner av bindning skulle kanske hävda det motsatta, nämligen att genom att använda bindningen ”katalytiskt” för att exempelvis ta sig in på nya marknader, så skulle en bunden biståndskrona kunna generera mer än en krona i additionell export. Låt oss välja medelvägen och anta att en bunden biståndskrona genererar just en krona i ökad export. Binds andelen  $b$  av biståndsbudgeten  $a$ , så ökar exporten med  $ba$ .

Åter så till den fråga vi söker svar på: Vad är bäst för exporten, bundet bistånd eller ett resurstillskott för exportfrämjandet, där resurstillskottet motsvarar kostnaden för biståndet av bindningen? Det första alternativet, bindning, ger  $ba$  (den bundna biståndsbudgeten) i ökad export. Kostnaden för bindningen är  $tba$  (kostnadsfördyringen multiplicerad med den bundna biståndsbudgeten). Alternativet till bindningen är därmed att öka exportfrämjandet med  $tba$ , vilket ger  $qtba$  i ökad export. Exporten ökar således med  $ba$  i alternativet bindning och med  $qtba$  i alternativet obundet bistånd med resurstillskott till exportfrämjandet. Effekten på fattigdomsminskningen kan vi helt bortse från eftersom den reella biståndsvolymen är densamma i båda alternativen. Vi kan koncentrera jämförelsen på vad som är bäst för exporten. Bindningsalternativet är därmed att föredra om:

$$ba > qtba \quad \text{eller} \quad 1 > qt.$$

Antar parametrarna  $q$  och  $t$  värden i närheten av de empiriska skattningar som refererats till ovan (0,25–0,5 respektive 6–12) så är slutsatsen således entydig: regeringen bör avstå från att införa bundet bistånd och i stället styra med budgettilldelning. Detta resultat gäller även om vi väljer de för

bindningsförespråkarna mest gynnsamma siffrorna i de skattade intervallen. Och det gäller trots att räkneexemplet har slagsida åt att underskatta de kanske viktigaste argumenten mot bindning. Bara i en värld med en synnerligen ineffektiv exportfrämjarverksamhet (lågt  $q$ ) eller med synnerligen låga fördyringar av konkurrensbegränsningar (lågt  $t$ ) vore det rationellt att binda biståndet.

Men resultatet gäller inte a priori; det är ytterst empirin som avgör om biståndet skall bindas. Det måste räknas fram eller uppskattas. Med ett annat exempel på tänkbar samverkan mellan politikområden, där kostnads- och nyttorelationerna är annorlunda, hade resultatet kunnat bli ett annat.

## 2. Två tumregler och en slutsats

Kan då den insikt modellen illustrerar utnyttjas för att etablera några tumregler för när koherensen mellan politikområden bör etableras, i bemärkelsen att ett politikområde bör styras till att vidta åtgärder som motiveras av mål som primärt är att hänföra till andra politikområden. Ett försök till att etablera två sådana tumregler är:

Tumregel 1: Om ett politikområde kan göra nytta för ett annat politikområde, utan nämnvärd kostnad eller negativa effekter för det egna politikområdets mål, så bör regeringen ge instruktioner om det.

Vore  $t=0$  i exemplet ovan, dvs ingen kostnad för biståndet med att binda (empirin talar dock som framgått mot det antagandet), så borde givetvis allt bistånd bindas i så måtto att det främjar exportmålet. Men bistånd kan ju även hjälpa exportfrämjandet på andra sätt, utan att det kostar nämnvärt, exempelvis genom att bjuda på ingångar, goodwill och information till svenskt exportfrämjande och näringsliv. På motsvarande sätt skulle andra politikområden kunna beordras att hålla reda på hur deras åtgärder kan påverka den globala utvecklingen och "bjuda" på allt som kan göras utan nämnvärd kostnad för det egna politikområdets huvudsakliga mål.

Tumregel 2: Om politikområde A kan leverera en åtgärd som främjar mål som primärt ligger inom politikområde B men till nämnvärd kostnad för det egna politikområdet, så bör följande överslagskalkyl göras: Jämför att åtgärden vidtas med alternativet att i stället göra en budgetomfördelningen från A till B som motsvarar åtgärdens kostnad för politikområde A. Vore det senare att föredra för målen inom politikområde B, så är det med budgettilldelning som staten bör styra snarare än med krav på koherensmotiverade åtgärder.

I en värld där allt mer hänger ihop är det sannolikt så att vi kommer att få se mer av ambitioner som har med samverkan mellan politikområden att göra. Företrädare för ett politikområde kommer att behöva vänja sig vid att ta hänsyn till mål som primärt hör hemma inom andra politikområden än det egna. Målkonflikter kommer då att uppstå. Det kommer att kräva aktörer med förmåga att avväga när denna samverkan bör komma till stånd.

Men det behövs också aktörer med förmåga att säkerställa en annan typ av koherens, nämligen den mellan mål och medel, så att inte ett givet mål angrips med en suboptimal mix av medel. Passningen går till statsrådsberedning, finansdepartement och riksdagsmän.

### 3. Några avslutande ord om bundet bistånd

Konkurrensbegränsningar i form av bundet bistånd har avvisats i studie efter studie sedan biståndets barndom. Under det senaste året har givarsamfundet inom ramen för OECD gjort tydliga åtaganden om att minska bindningen (OECD/DAC 2001). EU har i sina interna rekommendationer gått ännu längre och vid den stora utvecklingskonferensen i Monterrey 2002 (International Conference on Finance and Development) förnyade givarna sina åtaganden på denna punkt. I den parlamentariska utredning som legat till grund för propositionen om en svensk politik för global utveckling, nåddes enighet mellan alla partier om total avbindning (enda reservationen kom från svenskt näringslivs representant i utredningen). Förslaget föranledde en del debatt, bl a i Dagens Industri, där företrädare för svenska storföretag och den svenska konsultbranschen ryckte ut till bindningens försvar (Jakobsson 2003 samt Söderberg m fl 2003). Den nu lagda propositionen förespråkar också avbindning och att Sverige skall verka för avbindning internationellt. Tidigare utrikesminister Jan O Karlsson har i en välfunnen formulering – som inte fått lika stor medial uppmärksamhet som en del av hans andra – påpekat att svenska företag skall sälja sina varor på marknaden och inte i Sidas korridorer. Men propositionen har tagit ett halvt steg tillbaka i så måtto att den till skillnad från den parlamentariska utredningen ej förespråkar att Sverige avbinder ensidigt.

Sedan argumenten för bundet bistånd sinat är det framför allt frågan om ensidig avbindning som debatten skjutit in sig på. Ett argument är att Sverige måste binda för att skapa konkurrensneutralitet när andra länder binder sitt bistånd; ett argument som alltså vilar på den tveksamma grunden att man kan minska snedvridningen av andra länders konkurrensbegränsningar genom att införa egna. Ett annat argument, som också det känns igen från handelsteorin, är att Sverige bör avbinda först efter att man förhandlat fram liknande åtgärder från andra länder, ett förhandlingsargument med andra ord. I vad mån det är ett hållbart argument återstår att se. Storbritannien har beslutat att helt avbinda sitt bistånd. Framtiden får utvisa om det blir Sverige eller Storbritannien som med mest trovärdighet och genomslag lyckas driva frågan om avbindning av biståndet.

## REFERENSER

- Jakobsson, S (2003), "Ska Sverige ensidigt införa obundet bistånd", *Dagens Industri*, 21 februari 2003.
- Jepma, C (1991), *The Tying of Aid*, OECD/DAC.
- Kaiser, H och D Liu (2000), *An Econometric Analysis of California Raisin Export Promotion*, <http://www.raisins.org/Newsletter/kaiser-exec-summary.pdf>.
- Krueger, A (1989), *Aid and Development*, John Hopkins University Press.
- OECD/DAC (2001), *DAC recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, OECD/DAC.
- Regeringens proposition (2002/03: 122), *Gemensamt Ansvar – Sveriges Politik för global Utveckling*, [http://www.ud.se/propositionermm/propositioner/pdf/p0203\\_122.pdf](http://www.ud.se/propositionermm/propositioner/pdf/p0203_122.pdf).
- SOU 2001:96, *En Rättvisare värld utan fattigdom*, Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling, [http://www.ud.se/propositionermm/sou/pdf/sou2001\\_96.pdf](http://www.ud.se/propositionermm/sou/pdf/sou2001_96.pdf).
- SOU 2000:102, *Expert på Export*, Betänkande av exportrådsutredningen.
- Söderberg, C m fl (2003), "Obundet bistånd slår hårt mot den svenska exporten", *Dagens Industri*, 26 maj 2003.