

## Lärdomar från experiment i utvecklingsekonomi

### BOKANMÄLAN

*Poor Economics – A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* är ett ambitiöst och väl genomfört försök att berätta en sammanhängande och begriplig historia om hur fattiga människor lever sina liv. Esther Duflo som ursprungligen kommer från Frankrike och disputerade vid MIT är den kanske mest uppmärksammade och hyllade unga utvecklingsekonomerna på senare år. Hon har bl a tilldelats den prestigefyllda John Bates Clark Medal till bästa amerikanska ekonom yngre än 40. Abhijit Banerjee växte upp i Calcutta, Indien, disputerade vid Harvard och är också ett erkänt namn inom utvecklingsekonomi. Duflo och Banerjee har arbetat i en rad utvecklingsländer och var 2003 med och grundade Poverty Action Lab (J-PAL) vid MIT, USA, där de båda är professorer.

Boken är också den prisbelönt och har hyllats av storheter som Amartya Sen och Robert Solow. Den vänder sig till policymakers och dem som arbetar med, eller har ett intresse för, bistandsfrågor. Med sitt lättillgängliga språk och uppbyggd passar den också bra för studenter i utvecklingsekonomi som vill få en bättre förståelse för de utmaningar människor i fattiga länder ställs inför i sina dagliga liv. Författarna utgår i regel från en berättelse av en fattig människa som beskriver sin personliga erfarenhet av något klassiskt fattigdomsproblem. Författarna hänvisar sedan till empirisk forskning, internationell statistik och personliga möten i det att de resonerar fram och tillbaka kring orsaken till problemet, vilka metoder och bistandsinsatser som prövats för att lösa det och teorierna bakom.

Kapitlen utmynnar i en eller flera policyrekommendationer.

I ett inledande kapitel ges en övergripande sammanfattning av teori och erfarenhet kring bistånd samt skiljelinjer inom utvecklingsekonomidebatten vilken personifieras genom två av de mest välkända utvecklingsekonomerna, Jeffrey Sachs och William Easterly. Sachs, professor på Columbia University i New York och rådgivare åt FN, utnämns till centralfigur för den inriktning inom bistandsdebatten vars huvudbudskap är att de fattiga är fattiga för att de är fast i en fattigdomsfälla. I *The End of Poverty* (Sachs 2005) förs resonemanget om att de fattiga behöver en sk stor knuff (*big push*) för att komma ur fattigdomsfällan och där spelar bistånd till utbildning, hälsa osv en nödvändig roll. Motpolen företräds av William Easterly, professor på New York University och tidigare ekonom på Världsbanken, som i bl a *The White Man's Burden* (Easterly 2006) kritiserar Sachs resonemang kring fattigdomsfällor. Han menar i stället att bistånd genom historien har gjort mer skada än nytta och att fria marknader är lösningen på de fattigas problem. I den mån bistånd ska användas ska det enligt Easterly vara efterfrågestyrt och småskaligt.

Författarna beskriver också den forskningsmetod som varit banbrytande för J-PAL och använts i många av de studier som presenteras i boken – randomiserade kontrollerade experiment. Grundidén är att en viss åtgärd, exempelvis utdelande av myggnät i ett malariadrabbat område, sker på ett slumpmässigt vis bland jämförbara personer eller hushåll för att man i efterhand ska kunna utvärdera effekten av åtgärden på ett så rättvisande sätt som möjligt. Författarna nämner hur de inte alltid blivit välkomnade med öppna armar av regeringar då de föreslagit att tillämpa denna metod. Skepsisen grundas dels i att det anses ta

Abhijit Banerjee och  
Esther Duflo: *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*,  
Public Affairs, 2011,  
320 sidor, ISBN  
9781610390934.

för lång tid att implementera projekt enligt en randomiserad modell. Dels i att det med knappa resurser anses rimligare att rikta biståndsinsatser till dem som man vet är i behov av just den typen av insatser, än att fördela dem slumpmässigt. Några av dessa skeptiska praktiker lär ha varit de statsanställda och biståndsarbetare jag själv mötte under min datasamling kring en jordreform på Madagaskar, som Duflo och andra från J-PAL övervägt att utvärdera. Madagaskarna menade att man inte skulle experimentera med folks liv, utan fokusera på att få insatserna att nå ut till dem som behöver dem och att bemötandet från J-PAL-folket varit arrogant. Duflos version av försöken att göra jordreformen på Madagaskar till ett randomiserat experiment, när jag träffade på henne på en workshop, var att det var en kass reform ("kass" kan ge ett vardagligt intryck i skrift men det var likosom poängen, oavsett ordval på franska eller engelska).

Boken är sedan uppdelad i två delar. Den första, "Private Lives", inleds med ett kapitel som handlar om den miljard hungriga människor som finns i världen. Allt fler fattiga har tillgång till mat men många är fortfarande undernärda. Exempelvis nämns att hälften av alla kvinnor i Indien har järnbrist. Subventioner och distribution av basvaror såsom ris och vete verkar dock inte vara ett effektivt sätt att minska näringsbrist. Blir basvaran billigare väljer fattiga, precis som rika, oftast att lägga mer av inkomsten på något som smakar gott i stället för mer av basvaran. Ett grundläggande problem är bristande kunskap kring näringslära och, till skillnad från oss i rika länder, brist på tillgång till berikade livsmedel såsom jodberikat salt. Att förse barn och gravida kvinnor med berikade livsmedel och erbjuda avmaskning under de första skolåren är två av de åtgärder som förespråkas då de har potential att ge enorma samhälleliga vinster.

I nästa kapitel fortsätter diskussionen om varför de fattiga inte vidtar enkla åtgärder som skulle kunna rädda liv, med fokus på hälsoområdet. Easterly har lyft fram idén om att människor inte uppskattar det de fått gratis. Detta avvisas emellertid i boken med hjälp av empirisk forskning. Brist på kunskap återkommer i stället som en avgörande förklaring till varför vaccination, rening av dricksvattnet med klortabletter, att sova under myggnät och andra enkla och effektiva åtgärder inte används i större utsträckning. Det är svårt att direkt se effekten av en vaccination eftersom barnet med största sannolikhet ändå kommer att drabbas av någon sjukdom. Om man då inte har förstätt vad vaccinet skulle skydda mot upplevs det som verkningslöst. Transaktionskostnaderna förknippade med att vaccinera barnet, som att behöva gå ett flertal timmar till en klinik som dessutom riskerar att vara obemannad, spelar också in. En del av lösningen som förespråkas, i linje med Sachs, är att de fattiga får tillgång till sådant som myggnät och vaccinationer gratis. Med tanke på de positiva externaliteter som är förknippade med att en person är vaccinerad kan det dessutom vara lönt att ge ytterligare incitament. En studie från Indien visade att om folk fick en påse linser när de kom för att vaccinera sina barn ökade vaccinationerna (Banerjee m fl 2010). Den misstänksamhet mot vaccinationer och modern läkekonst som också bidrar till problemet visade sig inte vara särskilt djupt rotad.

Det tredje kapitlet handlar om utbildning. Detta är en klassisk slagplats för Sachs och Easterly, vilket diskuteras i detalj. Trots att det finns efterfrågan på utbildad arbetskraft, att föräldrar vill att deras barn ska utbildas och att det finns skolor tillgängliga för de allra flesta, är det många barn som inte ens lär sig läsa och skriva. Skolans stora problem är att den inte ger eleverna tillräcklig kunskap,

vilket ofta beror på dåligt utbildade och frånvarande lärare. Barn från resursstarka hem får ofta en bra utbildning ändå, medan barn från fattiga hem drabbas av dessa problem och dessutom på förhand kan bli uträknade av lärare och föräldrar. Här kommer författarna med ett ganska kontroversiellt förslag, nämligen att den offentliga skolan inte bör ha högre ambition än att se till att alla barn ska lära sig läsa och skriva, uppnå ett minimum av kunskap.

Det fjärde kapitlet tar itu med frågan om varför de fattiga vill ha så många barn. Eller är det så att de egentligen inte vill det, men de har inte tillgång till preventivmedel? Svaret är att barn till viss del ses som en ekonomisk trygghet i många samhällen vilket är en bidragande orsak till att moderna preventivmedelsmetoder, trots att de faktiskt finns tillgängliga i stor utsträckning, inte efterfrågas. Hur många barn en familj får styrs till stor del av sociala normer. Kvinnor har i ett flertal undersökningar visat sig vilja ha färre barn än sina män, men de kan ha svårt att efterfråga preventivmedel. Detta problem illustreras med en studie från Zambia där preventivmedelsrådgivning gavs med eller utan kvinnans make närvarande (Ashraf m fl 2009). Studien visar att om mannen deltog valde fler par att inte skaffa något preventivmedel, medan om mannen inte fick information om preventivmedlen valde fler kvinnor att skaffa preventivmedel och då en metod som hon kunde hålla hemlig för sin man. Detta är ett exempel från den forskning som studerar dynamiken inom hushåll, i stället för att betrakta hushållet som en enhet. Denna alltmer uppmärksammade forskning kring hur maktrelationer inom hushåll påverkar utfallet på en rad områden lyfts fram på ett förtjänstfullt sätt. En ojämsställd fördelning av resurser har visat sig vara ineffektiv för hushållets medlemmar i form av bl a minskad produktivitet (se t ex Udry 1996). Att

stärka kvinnors inflytande torde därmed kunna leda till viktiga policyrekommendationer. Författarna väljer dock i stället att lägga tyngdpunkten på hur en allmän ålderspension skulle minska betydelsen av barnens bidrag och därmed vara den mest effektiva åtgärden för att minska födelsetal, samt på sikt även motverka diskriminering av flickor.

Den andra delen av boken benämns ”Institutions” och inleds med ett kapitel som handlar om varför försäkringar används i så liten utsträckning, trots de enorma risker de fattiga utsätts för. Den låga efterfrågan förklaras med tidsinkonsistens i kombination med en starkt begränsad budget och få goda exempel på fungerande försäkringar. Med andra ord, att försäkra sig innebär att lägga pengar på något som inträffar i framtiden, något man inte ens vill tänka sig ska inträffa. Det är därmed svårt att få till stånd en fungerande marknad för försäkringar för de fattiga. Författarnas recept för att bryta denna onda cirkel är statligt stöd till försäkringstagarnas premier. Det finns många paralleller till svårigheterna för fattiga att spara långsiktigt, vilket diskuteras i ett senare kapitel. Vid sidan av tidsinkonsistens är ett avgörande problem att sparkonton på banker med dess administrativa avgifter blir orimligt dyra för de små summor de fattiga kan spara; det kan kosta mer att ha ett sparkonto än vad man får ut i sparränta. Även om det man sparar till skulle ha en avgjort positiv inverkan på hushållets ekonomi så gör små marginaler och osäkerhet inför framtiden det svårt att lägga undan pengar till något som ligger långt framme i tiden. Ett socialt skyddsnät och en säker anställning är exempel på sådant som skulle minska otryggheten och öka folks tillförsikt inför framtiden, vilket i sin tur skulle gynna ett mer långsiktigt sparande.

I nästa kapitel utreds hur framgångsrika mikrokrediter egentligen varit.

Denna biståndstrend var omåttligt populär i början av 2000-talet men har på senare år fått sämre rykte, då det visat sig att inte heller detta är en mirakelkur för att bekämpa fattigdom. Författarna argumenterar väl för att de små positiva effekter som påvisats är vad som kan förväntas mot bakgrund av de hårda regler som gäller för mikrokrediter, däribland att första återbetalningen i regel ska göras redan en vecka efter lånetillfället. I försök med längre tid innan första återbetalningen visar det sig att låntagarna kan investera i mer riskfyllda projekt med högre avkastning, vilket visar på en inneboende motsättning mellan mikrokrediter i sin nuvarande form och verkligt entreprenörskap. Snarare än att fattiga skulle vara naturliga entreprenörer så är de många små företag som drivs av fattiga människor helt enkelt ett tecken på brist på andra arbetstillfällen, vilket diskuteras i ett senare kapitel. Som svar på frågan om vilket jobb de helst skulle se att deras barn fick i framtiden säger de flesta en statlig anställning; vilket tolkas som ett tecken på att en trygg anställning värderas högt. Med en trygg inkomst satsar människor mer på utbildning och sjukvård, de får lättare att låna pengar osv. Här kommer författarna med en policyrekommendation som de menar inte brukar uppskattas bland ekonomer, nämligen att staten bör gå in och stödja etablerandet av större företag som kan bidra med trygga anställningstillfällen, vilket kan förväntas ha omvälvande effekter på samhällsekonomin. Det här är en intressant diskussion och författarna hade gärna fått utveckla sitt resonemang kring avvägningen mellan bra jobb med vettiga löner och anställningsvillkor och fler jobb med sämre villkor.

Slutligen tar sig författarna an de mer övergripande frågorna kring samspelet mellan politik och ekonomi. Det finns otaliga exempel på hur korruption och svaga institutioner försvårar genomför-

andet av olika åtgärder och leder till ett ineffektivt resursutnyttjande och bristande tilltro till samhällets institutioner. Författarna menar att detta givetvis är allvarliga problem, men medan många forskare och policymakers i väst uppges vara mycket pessimistiska anser författarna att det finns betydande möjligheter att förbättra institutioner och policier på marginalen, på lokal nivå.

Boken avslutas med ett kapitel benämnt "I stället för svepande slutsatser" där författarna (trots allt) fokuserar på fem viktiga lärdomar för att bättre förstå hur de fattiga lever och hur policier utifrån denna kunskap bör utformas. För det första har de fattiga dålig tillgång till information, vilket kan bidra till ett negativt beteende. Till exempel okunskap kring vad som är nyttan med vaccination eller hur HIV smittar. För det andra har de fattiga ansvar för aspekter av sin vardag som är komplicerade och måste därmed fatta beslut som vi i den rika världen inte behöver tänka på. (vi som har rent kranvatten, jodberikat salt etc). För det tredje saknas marknader i många fall och i andra fall är marknadspriset de fattiga måste betala orimligt högt. För det fjärde kan fattiga länder inte anses vara dömda att vara fattiga, men revolutionerande förändringar är kanske inte lösningen. Små steg kan göra stor skillnad; som exempel nämns en studie i Kenya där barn som fått avmaskningsmedel i två år i stället för ett år (till en kostnad av 1,69 USD) hade en genomsnittlig 20 procent högre inkomst senare i livet. För det femte och sista: förväntningar spelar stor roll. Låga förväntningar kan bli en självuppfyllande profetia. Politiker som inte förväntas vara annat än korrupta kommer inte att arbeta för det bästa för sitt land. En elev som förväntas vara lågpresterande och bemöts därefter går lätt in i rollen som lågpresterande.

Överlag är detta en mycket läsvärd bok, men det finns ett par punkter där

jag hade önskat att författarna hade utvecklat resonemangen ytterligare. För det första förespråkas ofta lösningen att staten träder in där marknader saknas, och ibland subventionerar, ibland faktiskt distribuerar varor och tjänster gratis. Dessa argument är övertygande när det gäller sådant som försäkringar och hälsovård. När det gäller hur statligt understödda företag skulle kunna öka antalet anställningstillfällen hade jag gärna sett en djupare diskussion. Inte minst då författarna nämner att detta kan vara kontroversiellt bland ekonomer hade det varit intressant att se en mer uttömmande diskussion kring hur detta skulle kunna organiseras. För det andra anser jag att de etiska aspekterna av randomiserade kontrollerade experiment inte diskuteras tillräckligt. Som exempel kan nämnas studien av preventivmedelsanvändning i Zambia. Slutsatsen från detta experiment är att preventivmedelsmetoder som går att dölja är positiva för kvinnor, medan jag skulle vilja hävda att slutsatsen snarare skulle kunna vara att medvetenheten måste ökas bland män om fördelarna med preventivmedel (jag saknar pusselbiten att bland det farligaste en kvinna kan göra, speciellt i ett fattigt land utan tillgång till god förlossnings- och mödravård, är att bli gravid och föda barn). Vad händer med en kvinna som bara vill använda preventivmedel om hennes man inte vet om det den dag experimentet blir allmänt känt? Utsätts hon i och med detta experiment för hot om våld från sin man? Sådana möjliga sidoeffekter av att delta i ett experiment, som man inte kunnat samtycka till att delta i, berörs inte. För det tredje, vilket också handlar om metoden, anser jag att diskussionen

om avvägningen mellan behov och utvärderbarhet inte är tillräcklig. Frågan är om det är berättigat att begränsade resurser läggs på personer som inte är i behov av en insats i stället för på dem som verkligen skulle gynnas. Det verkar bland utvecklingsekonomer finnas en viss tendens att stirra sig blind på möjligheten att göra en snygg utvärdering, i stället för på själva projektet. Å andra sidan är det kanske inte forskares uppgift att göra skillnad, utan främst att bidra till ett ökat kunskapsläge. Det finns oerhört många exempel på misslyckade biståndsprojekt, så att det finns ambitioner att förbättra utvärderingarna av biståndsprojekt är en klart positiv trend.

Sammanfattningsvis tycker jag att det här är en mycket lärorik bok. Den har en ambitiös ansats att sammanfatta de frågeställningar som behandlas inom mikrogrenen av utvecklingsekonomi. För att återknyta till Sachs och Easterly kan man säga att författarna klädsamt placerar sig någonstans emellan dem – i det mesta närmare Sachs, särskilt när det gäller behovet av bistånd och subventionerade tjänster för fattiga, men närmare Easterly när det gäller småskaligheten på projekten. De hanterar inte den stora frågan om bistånd är bra eller dåligt, utan fokuserar på vilka förutsättningar som krävs för att en viss typ av insats kan hjälpa, vilket verkar vara en betydligt mer fruktsam sysselsättning. Det här är en bok jag varmt kan rekommendera till alla med intresse av utvecklingsekonomi och fattigdomsfrågor. Med sitt personliga tilltal är det dessutom trevlig läsning.

*Marit Widman*

Doktorand i nationalekonomi, Institutionen för ekonomi vid SLU

## REFERENSER

- Ashraf, N, E Field och J Lee (2009), "Household Bargaining and Excess Fertility: An Experimental Study from Zambia", manuskript, Harvard University.
- Banerjee, A, E Duflo, R Glennerster och D Kothari (2010), "Improving Immunization Coverage in Rural India: Clustered Randomized Controlled Immunisation Campaigns with and without Incentives", *British Medical Journal*, nr 340, s 1-9.
- 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.
- Sachs, J (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books, New York.
- Udry, C (1996), "Gender, Agricultural Productivity and the Theory of the Household", *Journal of Political Economy*, vol 104, s 1010-1046.