

BISTÅND GER TILLVÄXT

NU GÄLLER DET ATT ÖKA EFFEKTIVITETEN

RAPPORT 6 2014

BERTIL ODÉN



Tankesmedjan Tiden
www.tankesmedjantiden.se

© Tankesmedjan Tiden

Layout: Johan Resele/Global Reporting

Tryck: Linderoths Tryckeri AB, Vingåker 2014

ISBN: 978-91-980114-4-9

BISTÅND GER TILLVÄXT

NU GÄLLER DET ATT ÖKA EFFEKTIVITETEN

Sammanfattning

- Rapporten redovisar tre frågor: 1) Forskningen och diskussionen om biståndets effekter på den ekonomiska tillväxten. 2) Forskningen och diskussionen kring brister i biståndssystemen, som försämrar dess effektivitet. 3) Betydelsen av att forskningen konstaterar att biståndet bidrar till ökad ekonomisk tillväxt och vad som kan göras åt bristerna. Rapporten avslutas med några förslag till vägval för det svenska utvecklingssamarbetet som måste hanteras av en framtida svensk regering.
- Under lång tid har de ekonomiska forskarna haft skilda uppfattningar om biståndets effekt på ekonomisk tillväxt. Uppfattningen har växlat fram och tillbaka från positiv eller positiv under vissa förutsättningar, till att inget samband kan redovisas eller att sambandet är negativt. Det senaste stora forskningsprogrammet som tar upp denna fråga genomfördes under perioden 2011–2013. Det visar att biståndet i genomsnitt bidrar till signifikant ökad tillväxt. Detta trots att allt bistånd inte har just tillväxt som mål.
- Biståndets effektivitet för att åstadkomma ekonomisk, tillväxt, utveckling och minskad fattigdom begränsas av hur det internationella biståndssystemet fungerar. Ökat fokus på att åtgärda biståndssystemens brister kan förbättra biståndets effektivitet. Detta innebär bland annat att följa välkända principer om mottagarnas inflytande och ägarskap, att förbättra samordningen mellan biståndsgivarna, att arbeta genom samarbetspartnernas egna system och en ömsesidig öppenhet i samarbetet. Bistånd måste betraktas som stöd till samarbetspartnernas egna ansträngningar, inte som svensk verksamhet i främmande och skrämmande miljö.
- Mot bakgrund av dessa allmänna slutsatser redovisas ett antal biståndspolitiska vägval som den svenska regeringen efter valet i september 2014 behöver ta ställning till. Några exempel är balansen mellan fokus på fattiga människor och fattiga länder, balansen mellan fokus på individer/hushåll och på uppbyggande av samhällsinstitutioner och infrastruktur, balansen mellan materiella resursöverföringar och stöd och uppmuntran till politiska och sociala reformer samt balansen mellan mottagarens egna upplevda/definierade behov och biståndsgivarens prioriteringar.
- Med de allt mer påträngande globala utmaningarna på en rad områden blir en allt viktigare fråga hur biståndet ska fördelas mellan stöd för att möta dessa utmaningar och stöd till långsiktiga bilaterala samarbetsprogram inriktade på fattigdomsminskning. Detta kräver en nytändning och delvis ny inriktning av Politiken för global utveckling (PGU) och förstärkning av den kapacitet som avsätts för att genomföra den. Det kräver också att finansieringen av ”PGU-frågor” vidgas också till andra budgetområden än biståndet.

Inledning

Under det senaste årtiondet har biståndsdebatten i Sverige blivit mer intensiv och mer polariserad. Systemkritiken har vuxit till en nivå som inte förekommit sedan 1970-talet. Skillnaden är att då kom kritiken i huvudsak från vänster, där bistånd uppfattades som instrument för imperialism och nykolonialism. Nu kommer den från höger och går i sin mer fundamentalistiska tappning ut på att biståndet är direkt skadligt för utvecklingen i fattiga länder.

I all debatt – om bistånd eller valfritt annat ämne – används forskningsresultat, utredningar, utvärderingar och media-rapporter för att underbygga argumenten. I biståndsdebatten har en framträdande fråga varit om det finns något tydligt samband mellan bistånd och ekonomisk tillväxt i de biståndsmottagande länderna.

Att det inte finns något påvisbart samband mellan biståndets storlek och den ekonomiska tillväxten har varit ett av huvudargumenten från dem som är kritiska mot biståndet som företeelse. De har vissa perioder kunnat hänvisa till aktuella forskningsrapporter, men dessa har snabbt bemötts av andra som visat att tillväxten antingen under vissa förutsättningar eller i genomsnitt påverkas positivt av bistånd.

De senaste årens forskning på området har i huvudsak bedrivits inom ett omfattande forskningsprogram kallat ReCom¹ och baserat i World Institute for Development Economic Research, WIDER, som är en del av FN-universitetet och placerat i Helsingfors. Resultaten från detta projekt ger starkt stöd för slutsatsen att biståndet i genomsnitt har en robust och signifikant positiv effekt på den ekonomiska tillväxten. Vilket förstås inte innebär att bistånd alltid och i alla länder åstadkommer tillväxt. De senaste årens forskning ger heller inget stöd åt de slutsatser från tidigare forskning som gick ut på att inget samband kan utläsas och än mindre för att biståndet i genomsnitt är skadligt för tillväxten.

I den här skriften försöker jag redovisa hur debatten och forskningen om sambandet mellan bistånd och tillväxt utvecklats över årtiondena och landar i vad den mest aktuella forskningen har att säga i frågan.

För systemkritikerna av biståndet har förutom svårigheterna

att påvisa sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt ett annat huvudspår varit att biståndet skapar incitament och effekter som i sig är skadliga för utveckling, fattigdomsbekämpning och tillväxt i de fattiga länderna. Den kritiken baseras delvis på enskilda fall och diverse anekdotiskt material. Men den berör också viktiga erfarenheter som många i biståndsvärlden upplevt och med begränsad framgång försökt åtgärda.

I den här rapporten redovisar jag också några möjligheter till att reducera de hinder som minskar biståndets positiva effekter på utveckling och fattigdomsminskning.

Här skulle systemkritikerna och biståndspraktikerna ha kunnat samarbeta. Men det har inte skett, eftersom de har motsatta syften – de förra ser biståndets snedvridande effekter som argument för att lägga ner alltihop (utom visst humanitärt bistånd) medan de senare vill använda erfarenheterna och de systemfel som uppdagas för att förbättra biståndets kvalitet.

Avslutningsvis diskuterar jag vad de nya forskningsresultaten kan tänkas få för effekter på biståndsdebatten och den svenska biståndspolitik.

¹ ReCom står för Research and Communication on Foreign Aid. Programmet presenteras mer i detalj längre fram.

Varför anses sambandet bistånd-tillväxt viktig?

Men först några ord om varför biståndets roll för den ekonomiska tillväxten kommit att bli en så stor del av biståndskritiken och biståndsforskningen. Det kan ju förefalla märkligt mot bakgrund av att det övergripande målet för biståndet inte bara för Sverige utan också för de flesta biståndsgivare alltid varit olika varianter på temat att minska fattigdomen och orättvisorna i världen.

Några studier diskuterar dock genom vilka olika mekanismer bistånd via tillväxt kan åstadkomma fattigdomsminskning. Detta inkluderar också frågor kring hur olika former av tillväxt är mer eller mindre effektiva för fattigdomsminskning.² Denna fråga diskuteras längre fram i avsnittet ”Sambandet bistånd – fattigdomsminskning”.

Synen på biståndet under utvecklingsarbetets första årtionden baserades på rådande nationalekonomisk teori, som för-

utsatte att uthållig tillväxt i en ekonomi krävde ökade investeringar, inklusive förstärkning av människors hälsa och kunskaper, det som nationalekonomerna kallar humankapital. Liksom övriga investeringar sågs också den som var biståndsfinansierad som ett bidrag till att åstadkomma snabbare ekonomisk tillväxt. Idealiskt skulle biståndet täcka de s.k. sparandegap, valutagap och kunskapsgap som inte kunde finansieras med inhemska offentliga och privata resurser eller utländskt kapital i andra former, t.ex. kommersiella lån och utländska direktinvesteringar.

Under detta tidiga skede ansågs ökad tillväxt per automatik enligt den s.k. nedslipningsmodellen åstadkomma också minskad fattigdom. Tillväxt uppfattades som i stort sett synonymt med utveckling, ett synsätt som ändrades under 1970-talet.

Även senare, när sambandet tillväxt-utveckling problematiserats, ansågs sambandet bistånd-tillväxt fortfarande viktigt, eftersom både teori och empiri hade visat att ekonomisk tillväxt var en grundläggande – om än inte tillräcklig – förutsättning för minskad fattigdom. Sedan millennieskiftet har utvecklingen i de snabbväxande stora medelinkomstländerna, inklusive Kina, Indien och Brasilien förstärkt detta intresse. Även FN:s millenniemål med dess fattigdomsinriktning bidrog till att höja det

² Ett exempel är Guiaumont, P. (2009). "Aid effectiveness for Poverty reduction: macro-economic overview and emerging issues". CERDI, Etudes et Documents, E 2009-17.

Hur definieras bistånd?

För att resursöverföringar ska definieras som bistånd av OECD/DAC krävs: 1) Gåvor och lån på väsentligt förmånligare villkor än den kommersiella marknadens, till de länder och territorier som finns med på DACs lista över godkända mottagare och multilaterala organisationer; 2) dess huvudsyfte ska vara att bidra till ekonomisk utveckling och välfärd; 3) lånen ska innehålla ett "gåvoelement"³ på minst 25%. Om detta villkor uppnås räknas hela lånesumman som bistånd – inte bara den del som utgör subvention med biståndsmedel.

Dessutom har OECD/DAC godkänt att vissa andra utgifter ska kunna räknas som bistånd, bland annat vissa kostnader för immigranter från de länder som är godkända som biståndsmottagare, skuldavskrivningar till fattiga länder inom ramen för internationella överenskommelser, stipendier för studenter från länder som definieras som biståndsmottagare och vissa administrativa kostnader.

Bistånd kan lämnas till enskilda projekt, större program, hela samhällssektorer och som budgetstöd. Det kan slussas från regering till regering, via enskilda organisationer och näringslivsaktörer i ett samarbetsland, via svenska organisationer och myndigheter.

Det kan lämnas till internationella organisationers kärnverksamhet eller till "örönmärkta" verksamheter i dessa organisationer.

Bistånd har olika syften och levereras i olika former till olika aktörer. Bistånd förekommer inom i stort sett alla samhällssektorer och gäller i stort sett alla typer av resurser. Det vill säga samma slags verksamhet som i andra sammanhang finansieras av statsbudgeten i det biståndsmottagande landet, eller överförs mellan länder i andra former, t.ex. utländska investeringar, kommersiella konsulttjänster, infrastrukturinvesteringar finansierade med kommersiella lån eller statsobligationer. Skillnaden är att biståndet betalas över biståndsbudgeten, i väsentlig utsträckning lämnas som gåva och att resurserna slussas genom nationella och internationella biståndsorgan.

Poängen med att påpeka detta är att biståndets innehåll ofta är detsamma som för motsvarande verksamhet med inhemsk eller annan extern finansiering. Fokus hamnar då på de institutioner och modeller som används för att planera, genomföra och utvärdera biståndet och som många gånger kan påverka dess effekter på olika områden, inklusive ekonomisk tillväxt.

För närvarande pågår diskussioner i OECD/DAC om att ändra reglerna för vilka resursflöden som ska kunna registreras som bistånd. En fråga gäller att uppdatera kriterierna för vilka krediter som skall kunna registreras som bistånd. Detta har länge behövts på grund av de låga räntor som gällt för kommersiella lån och statsobligationer. Om hela kreditbeloppet eller endast den subventionerade delen ska ingå är en annan fråga. Flera av de större medlemsländerna i DAC önskar också utöka definitionen så att fler utgifter kan räknas in, bland annat utgifter i samband med fredsbevarande operationer. Hur bidrag till finansiering av internationella program för att möta de stora globala utmaningarna (t.ex. klimat och miljö) skall definieras diskuteras också.

³ Gåvoelementet räknas ut med en kombination av återbetalningstid, återbetalningsfri period och räntenivå. Jämförelseräntan är 10%, vilket innebär 0% gåvoelement medan 0% ränta innebär gåvoelement på 100. Nuvarande låga internationella ränteläge innebär att många långfristiga lån med ränta relativt nära den kommersiella nivån får ett gåvoelement över 25% och därför kategoriseras som bistånd.

internationella intresset för kopplingen mellan bistånd, tillväxt och fattigdomsminskning.

Ytterligare ett skäl för intresset kring länken bistånd-tillväxt kan vara så trivialt som att internationella och relativt aktuella data om såväl bistånd som BNP och BNP/invånare är lättåtkomliga och uppdateras varje år i internationella databaser. Andel eller antal fattiga i olika länder redovisas sällan på årsbasis, eftersom dessa indikatorer ofta baseras på hushållsundersökningar, som kan äga rum så pass sällan som vart femte eller tionde år. Dessemellan baseras statistiken på beräknade värden.

Det mått som vanligen använts av dem som undersöker sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt är hela eller relevanta delar av biståndets volym jämfört med BNP (eller BNI) och BNPs (BNIs) utveckling. Väsentligt färre studier har analyserat motsvarande samband mellan bistånd och fattigdomsminskning.

För den som är lagd för att problematisera finns naturligtvis också andra frågor att resa. En viktig sådan är svårigheterna att säkerställa kausaliteten i ett konstaterat samband mellan bistånd och ekonomisk tillväxt. Många andra faktorer påverkar tillväxten och det är därför svårt att isolera effekten av just de biståndsfinansierade verksamheterna. Att jämföra ett land med ett annat vad gäller ekonomi, politik, institutioner, klimat, naturresurser är inte lika lätt som att t.ex. jämföra försökspersoner i ett medicinskt test.

En annan svårighet är att kvaliteten på data är högst skiftande och för vissa länder riktigt dålig.⁴

Sju teorier för hur bistånd påverkat tillväxten

Debatten om vad biståndet åstadkommer har pågått lika länge som själva biståndet. Den har handlat om biståndets effekter på olika nivåer – från mikro (enskilda projekt) till makro (sammanlagt på ett lands ekonomi). Den har handlat om hur biståndet påverkat den ekonomiska tillväxten, fattigdomen, utbildningsnivån, folkhälsan, demokratin, klimatet och en rad andra områden av vikt för att åstadkomma en hållbar utveckling.

Metoderna som har använts i studierna om just sambandet bistånd-tillväxt har skiftat, från tvärsnittsdata över många länder (cross country analysis), till tidsserier över allt längre perioder för enskilda länder, och metastudier där erfarenheterna från en stor mängd studier sammanfattas.

Över åren har slutsatserna från forskningen om sambandet mellan bistånd och tillväxt växlat kraftigt. Detta har bland forskare och i biståndsbranschen bland annat skapat underlag för ofta polariserade och ideologisk laddade debatter.

Parallellt med detta har den akademiska forskningen kommit allt längre i sina analyser allteftersom datamängder och datakraft har ökat och nya metoder utvecklats. Fortfarande har dock slutsatserna från studierna varierat. Dessutom är forskningsvärlden oense om hur relevanta metoderna som används för att analysera sambandet bistånd – tillväxt är.⁵ Om hänsyn dessutom tas till de redan nämnda svårigheterna att säkerställa kausala samband och att kvaliteten på data skiftar kraftigt innebär det att forskningsområdet får betraktas som svårbemästrat.

Men även med dessa svagheter i åtanke, finns anledning att göra en kort historisk exposé över den empiriska bistånd-tillväxtforskningen och vad den senaste forskningen kommit fram till.

Genomgången är i huvudsak kronologisk och indelas i sju faser. Det bör dock påpekas att de olika ”skolorna” om hur biståndet har påverkat den ekonomiska tillväxten, när de väl etablerats, har existerat parallellt i biståndsvärlden, och inte minst i den debatterande delen av densamma. Samtidigt har forskningsvärlden på sedvanligt sätt granskat de nya teserna och efter behandling med nya metoder och ytterligare data ersatt dem med nya.

1) Biståndets effekter på mikronivå och kort sikt

Under biståndets första årtionden sågs utveckling vanligen som en stabil och linjär relation mellan investeringar och tillväxt. Många studier antog att bistånd hade en positiv effekt för tillväxten. Biståndets roll var att fylla de gap som fanns när det gällde sparande, utländsk valuta och kunskap. Därmed ökade möjligheterna att åstadkomma investeringar, som i sin tur ökade tillväxten. Den allmänna uppfattningen var att bistånd tenderade att öka investeringar och sparande, men inte lika mycket som det totala biståndet, eftersom en del användes för att finansiera konsumtion.

Det tidiga biståndets fokus på projekt och begränsade program innebar också att uppföljning och utvärderingar handlade om hur produktionsmålen på kort sikt uppnåts. Biståndskvaliteten i dessa utvärderingar bedömdes vanligen med cost-benefit-analysis, i vilken de uppnådda resultaten jämfördes med kostnaderna. Nästa steg var att undersöka om den avsedda verksamheten kommit igång och om investeringarna användes på det sätt som planerats.

Gradvis ökade intresset för den sammanlagda effekten på sektor- och nationell nivå. Man började också undersöka vilka effekter som de olika biståndsprojekten tillsammans åstadkom i ett land, t.ex. i form av ökad andel barn som går i skola, förbättrade hälsoindikatorer och ökade transporter.

En av de mest omfattande studierna om denna tid är den s.k. Cassen-rapporten med rubriken *Does Aid Work?*⁶ (1986, 2:a upplaga 1994). Den byggde på studier om biståndets effektivitet i sju länder, en genomgång av utvärderingar från åtta biståndsorganisationer och särskilda studier om erfarenheterna från tekniskt bistånd, livsmedelsbistånd och en jämförelse mellan bilateralt och multilateralt bistånd.

4 J. I. Round (2012). "Aid and Investment in Statistics for Africa". ReCom, UNU-WIDER Working Paper no 2012/93 gör en genomgång av de initiativ som tagits och de institutioner som arbetar med att förbättra kvantitet och kvalitet på afrikansk statistik, i en internationell jämförelse är den statistiska kapaciteten i Afrika lägre än i övriga regioner. Studien bedömer dock inte kvaliteten på den statistik som produceras. M. Jerven (2013). *Poor Numbers. How we are misled by African development statistics and what to do about it* Cornell University Press, är som titeln indikerar mycket kritisk och menar att kvaliteten ofta är så låg att statistiken blir missvisande. Den har väckt stark irritation hos en del afrikanska statistiker.

5 Dessa frågor diskuteras pedagogiskt i D. Roodman (2007). *Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed*. Working Paper No 135. December 2007. Washington: Center for Global Development.

6 Cassen, R. & Associates (1986, 2:a uppl. 1994). *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford: Clarendon Press.

En ofta citerad slutsats från denna studie var att huvuddelen av biståndet är framgångsrikt i meningen att det uppnår sina egna mål. Mellan 2/3 och 3/4 av de utvärderade insatser som studien gått igenom hade uppnått sina produktionsmål. Utvärderingarna saknade dock ofta den information som krävdes för att bedöma om projekten/programmen var bärkraftiga på lång sikt, det vill säga efter det att biståndet avslutats. Studien underströk att biståndets effekter på tillväxt och fattigdomsminskning i hög grad berodde på samarbetslandets politik, institutioner och sociala struktur.

Cassen-studien var kritisk mot biståndsorganen för att deras förståelse för institutionella, politiska och sociala hinder var långt sämre än den tekniska och ekonomiska kompetensen. Studien argumenterade också starkt för att tekniskt bistånd skulle integreras i de nationella institutionerna i stället för att man byggde upp speciella projektadministrationer vid sidan av dessa. Bristen på samordning mellan biståndsgivarna kritiserades också. Dessa kommentarer känns igen även från dagens biståndsdebatt om hur viktigt det är för den långsiktiga hållbarheten att mottagarna "äger" den biståndsfinansierade verksamheten.

2) Mikro-makro-paradoxen

Den andra fasen började när Paul Mosley 1986 identifierade den s.k. mikro-makroparadoxen.⁷ Den innebar att trots att många utvärderingar av enskilda projekt visade väsentliga positiva effekter, var det svårt att påvisa motsvarande positiva effekter av det samlade biståndet i form av ökad ekonomisk tillväxt, ökad investeringskvot eller minskning av fattigdomen i det land där projekten genomfördes. Varför syntes inte de positiva effekterna på makronivå? Detta diskuterades framför allt på 1980 och 1990-talen.

En av de faktorer som misstänktes ligga bakom att de positiva mikroeffekterna inte syntes i makrostatistiken var "holländska sjukan", d.v.s. att bistånd liksom snabbt ökade inkomster från t.ex. olje- eller gasexport kan antas bidra till att förstärka landets valutakurs och därmed försämra möjligheterna för exportörer av andra varor och höja de inhemska priserna. Dessutom kan omfattande bistånd som hanteras utanför mottagarens egna sys-

tem bidra till att försvaga de inhemska institutionerna. En tredje faktor är det statistiska "brus" i beräkningarna som beror på att andra parametrar än biståndet kraftigt påverkar tillväxten.

En annan tveksamhet i den tidigare forskningen om biståndets makroekonomiska effekter gällde att studierna måste ta hänsyn till att många länder fick bistånd just därför att de råkat ut för katastrofer och/eller att de av andra skäl hade en dålig ekonomisk utveckling.

Konkurrensen om fattiga länders stöd i olika sammanhang under det kalla kriget, liksom under "kriget mot terror" från 2003 har varit en faktor som inneburit att bistånd också lämnats till auktoritära regimer vars nationella ekonomiska och sociala politik varit föga utvecklingsfrämjande och vars respekt för mänskliga rättigheter varit låg. Bistånd är alltid en del av utrikespolitiken och styrs inte bara av målet att bidra till långsiktig och hållbar utveckling och rättvisa i världen.

3) Biståndet påverkar inte den ekonomiska tillväxten – jo, ibland

Ökad tillgång på data och datakraft gjorde det under 1990-talet möjligt att undersöka effekten av bistånd i ett stort urval länder över lång tid. Detta skapade nya möjligheter för en tredje generation forskare. Peter Boone publicerade studier⁸ som visade att ingenting säkert kunde sägas om biståndets effekter på tillväxten och att det inte fanns något signifikant samband mellan bistånd och (minskad) fattigdom. Senare undersökte William Easterly sambandet mellan bistånd och investeringar, en av de viktigaste förklaringsfaktorerna för tillväxt. Undersökningen omfattade 81 länder och en av Easterlys slutsatser var att endast i en femtedel av dessa kunde han konstatera ett positivt samband mellan bistånd och investeringar.⁹

Efter några år bemöttes Boone av nya forskare, framför allt Craig Burnside och David Dollar¹⁰ med anknytning till Världsbanken. De kom fram till att biståndet resulterade i ökad tillväxt, men bara under vissa omständigheter, nämligen att skatte-, penning- och handelspolitiken var av god kvalitet. I slutet av denna tredje fas var alltså ett antal forskare försiktigt optimistiska om biståndets effekter, men villkorade den positiva effekten till god policykvalitet. Denna slutsats fick starkt genomslag i biståndsvärlden kring millennieskiftet. Villkorandet ifrågasattes ganska snart av andra forskare.¹¹

I spåren efter denna diskussion följde studier som undersökte sambandet mellan bistånd och tillväxt villkorat också till andra faktorer, till exempel externa chocker, kvaliteten på institutioner och postkonfliktsituationer.

4) Biståndet förbättrar tillväxten, men med avtagande gränsnytta

Ett antal studier¹³ i början av 2000-talet undersökte om biståndets storlek i förhållande till ett lands ekonomi påverkade dess effektivitet. Slutsatsen var att biståndet i genomsnitt hade en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten upp till en viss gräns, men om biståndet blev för stort i förhållande till bruttonationalprodukten minskade dess positiva effekt – vad nationalekonomerna kallar avtagande gränsnytta. Detta problem hade uppmärksamats också i tidigare studier.

Dock skiljde sig studierna kraftigt när det gäller på vilken nivå

7 Mosley, P. (1986). "Aid Effectiveness: The Micro- Macro Paradox". IDS Bulletin 17(2)

8 P. Boone (1994). "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth". CEPR Working Paper no. 1265. London School of Economics and P. Boone (1996). "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". CEPR Working Paper no. 1267. London School of Economics. Testar endast lineär relation mellan bistånd och tillväxt. Undersöker relationen mellan totalt bistånd och tillväxt, d.v.s. antar att alla typer av bistånd för alla tänkbara ändamål har samma korrelation till tillväxt.

9 W. Easterly (2001). *The elusive quest for growth. Economists' adventures and misadventures in the Tropics*. MIT Press.

10 Burnside och Dollars studie lanserades första gången 1997 som ett Världsbanksrapport med titeln *Assessing Aid*, som fick stort genomslag i biståndsvärlden. Den akademiska versionen bakom denna rapport publicerades som Burnside, C. and D. Dollar (2000). "Aid, Policies and Growth" i *American Economic Review*.

11 T.ex. Hansen, H. och F. Tarp (2001) "Aid and Growth Regressions". *Journal of Development Economics*, 64(2). Men också av Dalgaard, C-J and H. Hansen (2001) "On Aid, Growth and Good Policies", *Journal of Development Studies*, 37(6).

12 Se t.ex. Dalgaard, C-J, Hansen, H & F. Tarp (2004). "On the empirics of foreign aid and growth." *The Economic Journal*, nr 114.

13 T.ex. Addison et al. (2005).

den avtagande avkastningen börjar. Skillnaderna var så stora som mellan 15 och 45 procent av BNI. De flesta studier hamnade på nivån 16–20 procent. Om vi utgår ifrån nivån 15 %, skulle antalet länder som riskerar avtagande avkastning på inkommande bistånd ha minskat väsentligt under de senaste åren.

Ett annat sätt att tolka dessa resultat var att när biståndet blev för stort skapade det också incitament som försvagade biståndets positiva effekter. Den avtagande marginalnyttan kunde också bero på att institutioner/myndigheter/företag helt enkelt inte hade tillräcklig kapacitet för att hantera ett snabbt växande bistånd. Denna ”bristande mottagningskapacitet” har varit ett problem långt tillbaka i biståndets historia.

På senare år har kapitalflöden till fattiga länder i form av direktinvesteringar, remitteringar och exportinkomster ökat väsentligt och i många fall kunnat bidra till utveckling. Det innebär att biståndets relativa betydelse som extern finansieringskälla minskat. Fortfarande har dock bistånd i jämförelse med dessa flöden större möjligheter att finansiera offentliga investeringar och att inriktas på fattiga och sårbara grupper i samhället. Därmed inte sagt att denna potentiella effekt av bistånd alltid uppnåtts, eftersom den har motverkats av t.ex. den ekonomiska politik som regeringen i det aktuella landet fört, eller av svaga institutioner.

5) Biståndet är inte en homogen massa

Länge undersöktes sambandet mellan det totala biståndet och tillväxten utan hänsyn till att syftet med en väsentlig del av biståndet inte primärt var att skapa tillväxt. En studie från 2005¹⁴ visade att omkring hälften av biståndet inte har som mål att åstadkomma tillväxt på kort sikt. Studien delade därför upp biståndet i tre kategorier: Humanitärt bistånd, ”early impact aid” och ”late impact aid”.

Bistånd vid naturkatastrofer, krig och andra nödlägen motiveras av humanitära skäl, den utlösande faktorn är det akuta nödläget och tidsperspektivet är kortsiktigt. Det vore inte märkligt om BNP under en period blir lägre, trots inflödet av humanitärt bistånd, i jämförelse med situationen omedelbart före naturkatastrofen eller krigsutbrottet. Däremot har flera studier visat att under återuppbyggnadsfasen omedelbart efter ett krig (s.k. post-conflict) eller en naturkatastrof kan bistånd ha en mycket positiv effekt genom att bidra till att tidigare existerande institutioner och infrastruktur byggs upp snabbare.¹⁵ I statistiken syns detta också med viss fördröjning som ekonomisk tillväxt.

Den andra kategorin är ”early impact aid”, som består av bland annat infrastrukturinvesteringar, energi, finansiella tjänster, jordbruk, skogsbruk, fiske, tillverkningsindustri, gruvindustri, byggnadsverksamhet, strukturanpassningsbistånd, budgetstöd och skuldlättnader. För detta bistånd kan mätbara positiva tillväxteffekter förväntas också på några få års sikt.

Till kategorin ”late impact aid” förs bland annat hälsovård, utbildning, vattenförsörjning, miljöbistånd, befolkningspolicy, jämställdhet, förvaltningsbistånd och bistånd till civila samhället. Denna kategori bistånd kan endast förväntas påverka tillväxten ackumulerat och på lång sikt.

Till detta argument kan fogas att en del av biståndet lämnas med primärt andra motiv än att stödja tillväxt och fattigdomsbekämpning. Åtskilliga exempel kan hämtas från kalla kriget

perioden, då biståndet användes som ett medel att behålla länder som betraktades som strategiska på den egna sidan. USAs och västmakterna stöd till Mobuto-regimen i Zaire under flera decennier är ett spektakulärt exempel. En stor del av biståndet försvann då i korruption och verksamheter med små förutsättningar att bidra till utveckling, eftersom landets politik inte var inriktad på detta.

6) Det finns inget samband mellan bistånd och ekonomisk tillväxt 2.0

Omkring 2005 började en ny våg av forskning, vars uppfattning och resultat sammanfattades i en studie 2008 av IMF:s forskningschef R. Rajan och hans medförfattare A. Subramanian.¹⁶ Enligt denna studie var det svårt att identifiera någon som helst systematisk positiv effekt av biståndet på makronivå. Detta kunde ses som en återgång till mikro-makroparadoxens perspektiv, men med moderniserade forskningsmodeller och metoder. Studien kom att användas av en ny generation biståndskritiker internationellt och i Sverige, för att argumentera för att biståndet innebär bortkastade pengar och att totaleffekten kunde vara negativ.

Bland orsakerna för detta pekade man också i detta sammanhang på ”holländska sjukan” som innebär att valutakursen steg vilket försvårade export, satte den inhemska produktionen under hårdare konkurrens från importen och ökade prisnivån för de inhemska delarna av ekonomin. Andra argument som framfördes var att bistånd försvagade samhällsstyrningen och gjorde regeringarna i de biståndsmottagande länderna mer beroende av biståndsgivarna än av sina egna befolkningar och parlament och att biståndet förstärkte korruption och ”rent-seeking” hos makthavarna i det mottagande landet.

7) Forskningsfronten 2014

Sedan 2008 har situationen vänt och en överväldigande andel av de studier som genomförts har visat positiva samband, oavsett vilka analysmetoder som använts. Till detta har ReCom kraftigt bidragit. Med förbättrade data, förfinade metoder och inte minst ett längre tidsperspektiv växer en bild fram som går ut på att bistånd på lång sikt i genomsnitt har en statistiskt signifikant positiv effekt på den ekonomiska tillväxten. Dess storlek skiftar beroende på de yttre omständigheterna, men i genomsnitt innebär den att bistånd på en nivå som motsvarar 10 procent av BNP resulterar i att den ekonomiska tillväxten per år ökar med drygt en procentenhet.¹⁷

¹⁴ Radelet, Clemens, Bhavani (2005). ”Aid and Growth”. Finance and Development, Vol 42, No 3.

¹⁵ Collier, P. (2004). ”Development and Conflict.” Centre for the Study of African Economies, Dept of Economics, Oxford University. Collier, P and A. Hoeffler (2004). ”Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies”, European Economic Review.

¹⁶ Rajan, R.G. and A. Subramanian (2008). ”Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?”. The Review of Economics and Statistics, 90(4). Några uppmärksammade böcker på samma tema från senare år är Moyo, D. (2009) Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There Is a Better Way For Africa. London: MacMillan och Deaton, A. (2013). The Great Escape: health wealth and the origins of inequality. New Jersey: Princeton University Press. Skälet till uppmärksamheten är den kraftiga generella kritiken mot bistånd som företeelse, som i fallet Moyo ingår i en argumentering för att den privata sektorns aktörer är mycket bättre på att skapa utveckling. Moyo har också mött kraftig kritik för sitt sätt att hantera data.

¹⁷ Tarp, F. (2014). ”Does aid make economic sense?”. NAI Forum, March 22, 2014.

Uppfattningar om sambandet mellan bistånd och tillväxt de senaste 20 åren

Ståndpunkt	Typstudie
Inget samband kan visas	Boone (1994 och 1996)
Bistånd ger tillväxt, men bara när ekonomiska politiken är rätt.	Burnside & Dollar (1997) Collier & Dollar (2002)
Bistånd ger ibland tillväxt också utan att den ekonomiska politiken är rätt	Hansen & Tarp (2001)
Bistånd inriktat på tillväxt ger tillväxt men inte övrigt bistånd.	Clemens, m.fl. (2004)
Bistånd ger tillväxt när institutionerna fungerar bra	Dalgaard, m.fl. (2004)
Inget säkert kan sägas. Statistiskt "brus" omöjliggör möjligheterna att konstatera samband.	Rajan & Subramanian (2008)
Bistånd ger i genomsnitt robust ökad tillväxt oavsett omständigheterna, men inte alltid och inte överallt	ReCom (2014)

Källa: Utveckling av Ruta 9 i Hermele (2008).

Biståndet har alltså enligt ReComs studier bidragit till en ökad ekonomisk tillväxt över en lång tidsperiod (1970-2007). De studier som förutsätter ingen eller negativ effekt av bistånd på tillväxt har enligt ReCom i typfallet baserats på felspecificerade ekonomiska modeller och felaktiga tolkningar av data.

Beräknat med en annan variabel kommer ReComs studier fram till att om biståndet utvärderas som en investering så har dess årliga avkastning sedan mitten av 1970-talet varit i genomsnitt 7,3%.¹⁸ Detta motsvarar USAIDs avkastningskrav och är något under Världsbankens krav på ca 10 %.

ReComs forskning innebär ett trendbrott i förhållande till den tidigare forskningen och utgör i skrivande stund forskningsfronten på området. Därför finns det anledning att ge den en mer detaljerad redovisning.

Om Recoms forskning

ReComs forskningsprogram genomfördes under treårsperioden 2011-2013. Syftet var att sammanfatta vad forskningen de allra senaste åren kommit fram till om biståndets effektivitet. Programmet samordnades av World Institute for Development

Economic Research, WIDER, som utgör en del av FN-universitetet och beläget i Helsingfors. Projektet finansierades av det danska biståndsorganet Danida och det svenska Sida.

Under denna period har ReCom arbetat med fler än 300 samhällsvetare från alla delar av världen och genomfört över 240 studier. Forskningsprogrammet har täckt fem nyckelområden för internationellt utvecklingssamarbete: ekonomisk tillväxt och sysselsättning, samhällsstyrning och sköra stater, sociala sektorer, jämställdhet samt miljö och klimatförändringar. Fattigdomsminskning och bättre resursfördelning är frågor som skär igenom alla dessa områden. ReComs forskningsresultat har sammanfattats i fem positionspapper, ett för vart och ett av dessa teman. I ännu mer kondenserad form finns Recoms forskningsresultat på alla fem tematiska områdena i dokumentet *What do we know about aid as we approach 2015?*¹⁹

Dessa sammanfattande dokument är i första hand riktade till beslutsfattare i biståndsmyndigheter och organisationer och deras samarbetsländer, liksom privata stiftelser och civila samhällsorganisationer. Hela ReComs forskningsmaterial finns tillgängligt på <http://recom.wider.unu.edu>.

Kopplingarna mellan just bistånd och ekonomisk tillväxt finns sammanfattade i ett av positionspapperna²⁰, tillsammans med sambandet mellan bistånd och sysselsättning. Den här rapporten utgår endast från det ReCom-material som gäller sambandet bistånd-tillväxt.

ReComs slutsatser när det gäller detta samband baseras bland annat på 16 olika datasammanställningar från tio oberoende

¹⁸ Ibid.

¹⁹ ReCom (2014). What do we know about aid as we approach 2015?. UNU-WIDER summary and overview. 14 March 2014.

²⁰ ReCom (2014). Position Paper. Aid, Growth and Employment.

studier, publicerade mellan 2008 och 2014 (se särskild ruta) och ett stort antal arbetspapper. Alla studier uppfyller följande kriterier: 1) de undersöker genomsnittliga relationen för utvecklingsländerna som grupp, 2) data täcker en period av minst 30 år, 3) de försöker hantera att biståndet är en endogen variabel, d.v.s. den kan förklaras inom det system biståndet förekommer, 4) de är publicerade från 2008 och framåt i ekonomiska vetenskapliga tidskrifter, där de granskats och godkänts av oberoende experter före publiceringen.

Andra studier inom ReComs forskning än de redan redovisade visar att bistånd i genomsnitt haft positiva effekter på en rad områden som anses driva på tillväxt och utveckling, bland annat fysiska investeringar, hälsovård och utbildning. Enligt Tarp skulle ett genomsnittligt inflöde på 25 USD per invånare under perioden 1970-2007 ha reducerat fattigdomen med omkring 6,5 procentenheter, ökat investeringarna med 1,5 procent av BNP, ökat genomsnittliga skolgången med 0,4 år och medellivslängden med 1,3 år samt minskat barnadödligheten med 0,7 procentenheter.²¹

Juselius et. al. (2013) bidrar med en omfattande studie om de långsiktiga effekterna av bistånd på ett antal makroekonomiska variabler, baserad på tidsserier för enskilda länder. Analysen är baserad på modeller för 36 olika länder i Afrika söder om Sahara från mitten av 1960-talet till 2007. Studien visar att biståndet har haft statistiskt signifikant positiv effekt på antingen inves-

teringar, BNP-tillväxt eller båda i 27 av de 36 länderna i Afrika söder om Sahara. För ytterligare sju länder är effekten på BNP och investeringar positiv men inte statistiskt signifikant. I tre länder är biståndets effekt på antingen BNP eller investeringar negativ och statistiskt signifikant. Av studien framkommer att det finns en överföringsmekanism också från biståndsfinansierad konsumtion till investeringar och tillväxt. Enligt denna studie är påståendet att bistånd inte har någon positiv effekt på tillväxt och investeringar helt enkelt inte hållbart.

En studie som använder metanalys²², baserad på 68 bistånd-tillväxtstudier, drar också slutsatsen att bistånd i genomsnitt har haft en positiv och signifikant effekt på ekonomisk tillväxt.

Ytterligare en studie²³ baserad på samlade belägg från forskningen visar att biståndskritikernas slutsats att bistånd inte åstadkommer tillväxt har mycket svagt stöd i forskning från senare tid och att påståendet att det sammanlagda biståndets effekt är skadlig för tillväxt i genomsnitt inte har stöd i forskning publicerad under de senaste åren. Samtidigt påpekar denna

21 <http://naiforum.org/2014/03/does-aid-make-economic-sense/>

22 Mekasha, T.J and F. Tarp (2013). "Aid and growth: What meta-analysis reveals." *The Journal of development studies* 49(4): 564-583.

23 Arndt, C. et. al. (2014). "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development". *World Development* (forthcoming).

Aktuella studier om sambandet bistånd – ekonomisk tillväxt

- Rajan, R.G. and A. Subramanian (2008). "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?". *The Review of Economics and Statistics*, 90(4): 643-665.
- Minoiu, C. and S.G. Reddy (2010). "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 50(1): 27-39.
- Arndt, C et. al. (2010). "Aid, Growth, and Development: Have We Come Full Circle?". *Journal of Globalization and Development*, Vol 1, Issue 2, December 2010.
- Clemens, M.A. et. al. (2012). "Counting Chickens When They Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth". *The Economic Journal*, 122(561): 590-617.
- Kalyvitis, S.T. et. al. (2012) "Are Aid Flows Excessive or Insufficient? Estimating the Growth Impact of Aid in Threshold Regressions". *Scottish Journal of Political Economy*, 59(3): 298-315.
- Lessman, C and G. Markwardt (2012). "Aid, Growth and Devolution". *World Development*, 40(9):1723-1749.
- Nowak-Lehmann, F. et. al. (2012) "Does Foreign Aid Really Raise Per Capita Income? A Time Series Perspective". *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 45(1): 288-313.
- Brueckner, M. (2013). "On the Simultaneity Problem in the Aid and Growth Debate". *Journal of Applied Economics*, 28(1):126-150.
- Herzer, D. and O. Morrisey. (2013). "Foreign aid and domestic output in the long run". *Review of World Economics*, 149(4): 723-748.
- Arndt, C. et. al. (2014). "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development". *World Development* (forthcoming).

studie att när biståndets effekt bedöms i ett korttidsperspektiv skiftar dess makroekonomiska effekter kraftigt och kan också vara negativa. Över en lång tidsperiod (30 år eller mer) är dock den positiva slutsatsen konsistent och positiv.

Enligt ReComs forskning går det inte heller att konstatera något genomsnittligt samband mellan bistånd och ”holländska sjukan” (som diskuterades på sid. 7), och att spåren från en eventuell mikro-makro-paradox är svåra att hitta.

Sambandet bistånd – fattigdomsminskning

Enligt ReCom är alltså forskningsläget just nu att biståndet visat sig ha en inte oväsentlig positiv effekt på den ekonomiska tillväxten och att det också i genomsnitt bidrar till en förbättring av flera underliggande faktorer för tillväxt i form av bland annat ökning av offentliga tjänster och investeringar. I vilken utsträckning denna ökade tillväxt påverkar biståndets övergripande mål – att minska fattigdomen – beror på flera andra faktorer, bland annat vilken makroekonomisk politik som förs i de aktuella länderna, kvaliteten på dess institutioner och korruptionsnivån.

Ett spår i fortsatt forskning på detta område borde vara att följa upp de ganska få studier, som hittills granskat biståndets effekt på tillväxten, fördelat på sådant som har som sitt direkta mål att öka tillväxten och sådant som inte har detta som huvudmål, liksom att dela upp den senare kategorin i bistånd som kan beräknas ha snabb effekt på tillväxten och sådan med långsiktiga effekter.

Det vore också intressant att komplettera studierna byggda på tidsserier över enskilda länder med fler studier av enskilda länders utveckling som använder ett bredare perspektiv med metoder från flera olika akademiska discipliner. Det som en gång i tiden kallades landanalyser.

Tidigare i texten redovisades några faktorer som kan tänkas förklara varför frågan om bistånd-tillväxt fått så stort utrymme inom forskning och vidhängande debatt i förhållande till motsvarande forskning och debatt om sambandet bistånd – fattigdom. Det finns dock ett antal studier som fokuserat på bistånd-fattigdom relationen. En översikt av forskningsläget publicerades av Patrick Guillaumont 2009.²⁴ En viktig slutsats var att biståndet, beroende på i vilka sektorer tillväxten sker kan vara mer eller mindre effektivt när det gäller att minska fattigdomen. En annan är att inkomstfördelningen i utgångsläget påverkar biståndets effektivitet för att minska fattigdomen. Ju jämnare fördelning, desto större andel av de nyskapade resurserna bidrar till fattigdomsminskning. Biståndets effekt på fattigdomen sker också

genom dess effekt på budgetutgifterna. Om biståndet skapar utrymme för ökade utgifter för t.ex. hälsovård, utbildning, vattenförsörjning på landsbygden som kan antas förbättra de fattigas levnadssituation, ger detta större effekt vid given ekonomisk tillväxt. Investeringar i sjukvård och utbildning har dock effekt endast på längre sikt, vilket innebär att om man bara undersöker effekten på tillväxten på kort sikt så underskattas effekten på de fattigas levnadssituation.

Hur kan biståndet effektiviseras och blir mer långsiktigt hållbart?

Är allt frid och fröjd om vi accepterar ReComs slutsats att om man använder ett tillräckligt långt tidsperspektiv har biståndet i genomsnitt - men alltså inte alltid och överallt - åstadkommit ökad tillväxt? Frågan är närmast retorisk. Dels därför att tillväxt vanligen är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att uppnå biståndets övergripande mål – att förbättra situationen för de fattiga och minska den totala fattigdomen. Dels därför att det naturligtvis är möjligt att förbättra biståndets effektivitet, både när det gäller att åstadkomma tillväxt på makronivå, i utvalda sektorer eller lokalt.

Den generella kritiken mot biståndet har alltid funnits, men växte sig starkare i samband med att några böcker med stort genomslag publicerats på senare år, bland annat av William Easterly (2006)²⁵ och de redan nämnda Dambisa Moyo (2009) och Angus Deaton (2013)²⁶. Biståndssystemens sedan länge välkända brister har också i ökad utsträckning diskuterats av det internationella biståndets aktörer. Några av de ”eviga” problemen har varit att biståndsgivarna inte varit samordnade, och att de skapat egna system för biståndets hantering i stället för använda mottagarnas institutioner och system. Mottagarna har ofta inte känt att de själva har ”ägt” den biståndsfinsierade verksamheten. Är det något som femtio års erfarenhet från biståndet har visat så är det att utan ett sådant ägande blir biståndet sällan långsiktigt hållbart.

En viktig studie i detta sammanhang var en omfattande utvärdering av Elinor Oström, m.fl. för Sida 2001.²⁷ I den analyserades framför allt hur incitamenten för samarbetslandets institutioner och inom Sida påverkade möjligheterna för det svenska biståndet att bidra till effektiv långsiktig utveckling. Förutom betydelsen av mottagarens ägande och inflytande påpekades främst ett antal svagheter i Sidas organisation och arbetsmetoder. Några av dessa var svaga system för att återföra erfarenheter, korta tjänstgöringsperioder och temporära tjänster som försvårar kontinuitet, utbetalningstrycket och konsulternas incitament när de får Sida-uppdrag. Studien påpekade också bristen på mekanismer för att överföra erfarenheter i samarbetsländerna.

I Sverige har bland annat Jakob Svensson diskuterat biståndets institutionella ekonomi och incitamentsstruktur.²⁸ Hans diskussion gällde tre huvudfrågor: 1) Att biståndet genomförs i länder långt ifrån det land som beslutar om biståndet innebär att medborgarna i både givande och mottagande land har svårare att utkräva ansvar av aktörerna på respektive sida. 2) De problem som uppstår för mottagaren på grund av att antalet biståndsgivare blir allt flera och att deras samordning är så svag. 3) De problem

24 Guillaumont, P. (2009) "Aid effectiveness for poverty reduction: macroeconomic overview and emerging issues." A report for the Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division of Social Development, United Nations. CERDI, Etudes et Documents, E 2009.17.

25 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.* The Penguin Press, New York.

26 Se referens i texten under mellanrubriken "6) Det finns inget samband mellan bistånd och ekonomisk tillväxt 2.o".

27 Ostrom, E. m.fl. (2002). *Aid Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation.* Sida Studies in Evaluation 02/01. Stockholm: Sida.

28 Se t.ex. Jakob Svensson (2006) "The institutional economics of foreign aid" i *Swedish Economic Policy Review* 13 (2006).

som uppstår därför att givare och mottagare i praktiken inte har samma mål, även om det verkar så i deras ömsesidiga retorik.

I en artikel av Moss m.fl. (2006)²⁹ redovisades diskussionen kring vad som kallas biståndsinstitutionsparadoxen. Den innebär att väl fungerande institutioner är en förutsättning för biståndseffektivitet och innebär ökad förmåga att på ett effektivt sätt ta emot bistånd. Å andra sidan kan omfattande och snabbt ökat bistånd resultera i att institutionernas förmåga att hantera ytterligare bistånd försvagas. Detta anses av vissa vara en av huvudfaktorerna bakom den avtagande marginalnyttan av biståndet över en viss nivå.

Mottagningskapaciteten försämras också när biståndsgivarna blir fler och fortsätter att vara okoordinerade. Detta drabbar mottagaren i form av krav på ett ständigt ökande flöde av separata planeringsdokument, rapporter och utvärderingar, när biståndsgivarna borde anpassa - och i förekommande fall förstärka - mottagarlandets egna budget- och uppföljningssystem.³⁰

Ytterligare ett problem i sammanhanget är att biståndsgivarna ofta har flera olika mål som sällan är prioriterade sinsemellan och kanske framför allt inte är öppet redovisade. Detta skapar också osäkerhet för mottagaren.³¹

Bistånd i sig ökar statens inkomster. En fråga där forskarna fortfarande är oense gäller i vilken utsträckning biståndet påverkar den mottagande regeringens ansträngningar att öka det egna landets statsinkomster. Vissa studier kommer till slutsatsen att ökat bistånd innebär att regeringen i det biståndsmottagande landet anstränger sig mindre att mobilisera inhemska resurser, d.v.s. vidga skattebasen och öka statsintäkterna. Därmed skulle biståndets effektivitet minska och de totala tillgängliga budgetresurserna öka mindre än vad som tillförs brutto av biståndet.³² Andra studier kommer fram till att både skatteintäkterna och biståndet ökar i de undersökta länderna, vilket skulle innebära det rakt motsatta förhållandet.³³

En liknande diskussion förs kring effekterna av att en del av biståndet är fungibelt, det vill säga att bistånd till en verksamhet kan frigöra resurser för en annan, som biståndsgivaren i fråga inte hade för avsikt att stödja. Flera studier visar att utrymmet för fungibilitet åtminstone på kort sikt inte är så stort som ibland påstås och vissa forskare har kommit fram till att fungibelt bistånd är lika effektivt som icke-fungibelt.³⁴

Större enighet råder om att när den nationella budgeten är starkt beroende av bistånd för sin finansiering, blir regeringen sårbar för oväntade stopp i biståndsförlödet vilket också försvårar budgetplaneringen.³⁵ Utlovat bistånd för en viss period och faktiskt levererat bistånd är sällan samma sak. I budgetplaneringen skriver många regeringar därför ned de prognoser för det kommande budgetårets bistånd som de i förväg får av biståndsgivarna. För mottagande regeringar är osäkerheten kring biståndet på denna punkt vanligen större än för de inhemska skatteintäkterna.

Richard Manning diskuterar i en studie³⁶ sju hinder för ökad biståndseffektivitet inom biståndssystemet och olika åtgärder för att möta dem. De är: 1) en biståndsinnsats kan helt enkelt vara ineffektiv; 2) bistånd kan leda till ett beroende som får negativa effekter; 3) bistånd från en regering till en annan kan pressa ut den privata sektorn och uppmuntra den biståndsmottagande staten att ta över större ansvar för offentliga tjänster än man kla-

rar av; 4) biståndet kan förstärka regeringens makt och försvaga aktörer utanför, som parlament och civila samhället; 5) regeringar och andra kan missbruka sin maktställning eller vara ineffektiva i alla länder och särskilt i sådana där de offentliga institutionerna är svaga. Därigenom blir den mottagande regeringen mer ansvarig inför biståndsgivarna än inför den egna befolkningen; 6) biståndsgivarna har flera olika motiv för sitt bistånd, inklusive att öka sitt eget inflytande, främja den egna kulturen och kommersiella intressen. Detta påverkar utvecklingsvärdet av deras bistånd; 7) bistånd kan vara ett alibi för biståndsgivande regeringar att slippa vidta åtgärder som skulle vara viktigare för det biståndsmottagande landet, t.ex. i form av handelsreformer, minskade jordbrukssubventioner, etc.

Ett redan nämnt argument i biståndskritiken går ut på att det kan hålla diktatoriska eller på annat sätt olämpliga regimer under armarna och därmed förlänga deras möjligheter att behålla makten. Här finns flera exempel, särskilt från kalla krigets tid, det redan nämnda stödet till Mobuto-regimen i Zaire är ett av de mest flagranta. Detta har alltid varit ett allvarligt problem i förhållande till biståndets grundläggande syfte. Att det existerat sedan biståndets barndom beror på att biståndet också har utgjort ett instrument för stater utrikes- och säkerhetspolitik.

Ett speciellt problem som håller sig inom biståndets utvecklingsmål är om ett land som Sverige med bistånd skall stödja en regering som visat god förmåga att minska fattigdomen och på annat sätt förbättra de materiella levnadsförhållandena för stora grupper, men som inte respekterar grundläggande mänskliga rättigheter och hindrar t.ex. politisk opposition och fria massmedia. Hur ska dessa två parametrar vägas mot varandra? Några aktuella exempel bland mottagarna av långsiktigt svenskt bistånd är Etiopien, Rwanda och Uganda.

Från slutet av 1990-talet gjorde den internationella biståndsvärlden väsentliga framsteg för att minska en del av de hinder som i många fall utgjort baksidan av ett omfattande bistånd.

²⁹ Moss, T.J., m.fl. (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Center for Global Development working paper no 74.

³⁰ Diskuteras bl.a. i Svensson (2005) och Moss, m.fl. (2006).

³¹ Se Svensson (2005)

³² Morrissey, O. m.fl. (2006) "Aid Loans Versus Aid Grants: Are the Fiscal Effects different? Paper prepared for UNU-WIDER, kunde t.ex. inte finna någon sammanhängande och robust koppling mellan biståndets storlek och kvoten mellan skatteintäkter och BNP.

³³ Guillaume, P. (2009). "Aid effectiveness for poverty reduction: macroeconomic overview and emerging issues". CERDI, Etudes et Documents, E 2009.17, konstaterar efter en litteraturgenomgång att de flesta studier genomförda på senare tid visar att bistånd har en positiv effekt på statsintäkterna och ger utrymme för ökade budgetutgifter.

³⁴ En kortfattad redovisning av denna diskussion med ett antal relevanta referenser finns i T.M. Jensen Newby (2010). "Unintended Effects of Development Aid – a brief overview". DIIS Working Paper 2010:06. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

³⁵ Se t.ex. McGillivray & Morrissey (2000). *Aid Illusion and Public Sector Fund Behaviour*. CREDIT research paper 00/9. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottenham.

³⁶ Manning, R. (2012). "Aid as a Second-Best Solution: Seven Problems of Effectiveness and How to Tackle Them". WIDER Working Paper 2012/024, Helsinki: UNU-WIDER.

Symbolen och det viktigaste internationella dokumentet för att förstärka och följa upp detta arbete har varit Parisdeklarationen om biståndseffektivitet som antogs vid ett internationellt högnivåmöte 2005 och utvecklades vid två ytterligare högnivåmöten, det sista i Busan, Sydkorea i slutet av 2011.

En av grundbultarna i Parisdeklarationen är att mottagarna måste "äga" den biståndsfinansierade verksamheten för att den ska resultera i långsiktig utveckling. De biståndsgivande organen måste också i större utsträckning använda sig av mottagarnas egna finansiella system och inte bygga upp egna parallellt med dessa. Biståndsgivarna måste också samordna sig bättre. Utvecklingsarbetet måste dessutom vara resultatnriktat och bygga på öppenhet och ömsesidigt ansvarstagande.

Den internationella diskussionen om och försöken att genomföra Parisagendans principer var som intensivast 2005–2011. Intrycket är att efter högnivåmötet i Busan i slutet av 2011 har, trots ambitiösa mål i detta mötes slutdeklaration, luften gradvis gått ur processen. Framför allt har mottagarnas ägande av den biståndsfinansierade verksamheten och biståndsaktörernas vilighet till samordning och harmonisering kommit i skymundan. Dessutom är OECD-länderna och de nya aktörerna som driver ett intensivt syd-syd-samarbete inte ense om hur man ska samordna sina verksamheter. Det framgick tydligt vid det första internationella högnivåmötet i Mexiko City i april 2014 med det Globala Partnerskap, som ersatt Parisdeklarationens processer efter mötet i Busan.³⁷

Många av de uppräknade bristerna och vad som kan göras åt dem har diskuterats av bland annat Roger Riddell, med erfarenhet från såväl forskningsvärlden, NGO-världen som näringslivet. Han publicerade 2008 en av de viktigaste böckerna om bistånd sedan millennieskiftet med titeln *Does Foreign Aid Really Work?*

I en översikt med samma titel i början av 2014³⁸ uppdaterade han diskussionen och sammanfattade några av sina argument. Bland annat att 1) aktörerna i biståndsvärlden har överskattat och överbetonat biståndets roll för utvecklingen, 2) många industrialiserade länders biståndspolitik motarbetas av deras politik på andra områden, inklusive handel, jordbruk, fiske, klimat och försvar, 3) biståndet har byggt upp komplicerade och fragmenterade system, som i många fall urholkar biståndets potential att uppnå sina utvecklingsmål, 4) under senare år har biståndsgivarna kraftigt ökat sin inriktning på att uppnå kortsiktiga och mätbara resultat och visa att varje biståndsaktörs egen verksamhet "gör skillnad". Det resulterar i att det långsiktiga perspektivet försvagas och att kortsiktiga men inte hållbara resultat prioriteras före långsiktiga och hållbara.

Riddell skriver i slutsatsavsnittet av sin rapport bland annat: "Paradoxalt nog tenderar bistånd att fungera bättre om mindre uppmärksamhet ges till försöken att svara på den omedelbara

frågan om biståndet fungerar och i stället mer uppmärksamhet läggs på att förstå dels vilket biståndets bästa bidrag till en mottagande lands utveckling är och dels hur man ska hantera de oundvikliga spänningar som alltid uppstår när både kortsiktiga och långsiktiga behov skall mötas. En annan paradox är att ju större biståndets bidrag till att förstärka och snabba på en mottagarledd och hållbar utveckling, desto svårare blir det att beräkna det exakta bidrag som just biståndet står för i denna process."

Denna tanke utvecklar Riddell på ett annat ställe i sin rapport (sid. 40) på följande sätt: "Prioriteten för kortsiktiga, påtagliga och mätbara resultat innebär att det finns mindre resurser att stödja mer komplicerade verksamheter som tar längre tid att nå de avsedda resultaten och vars effekter är svårare att förutse. Detta synsätt baseras åtminstone delvis på uppfattningen att det som betyder mest är biståndets effekt i sig. Det bagatelliserar biståndets förmåga att understödja samhällsförändringar i ett land som gör det möjligt att öka takten i ett hållbart utrotande av den extrema fattigdomen."

Varför är ReComs slutsatser om biståndets positiva effekter på ekonomisk tillväxt viktiga?

Kopplingen bistånd-tillväxt är endast ett av många perspektiv i ReComs forskningsprogram. I en sammanfattning med titeln *What do we know about aid as we approach 2015?*³⁹ redovisar forskningsprogrammet 15 av sina slutsatser, varav två uttryckligen handlar om tillväxteffekten:

- 1) Att bistånd i genomsnitt väsentligt bidrar till långsiktig ekonomisk tillväxt, med en hög beräknad avkastning på insatta resurser. Detta bidrar till att fattiga länder snabbare tar sig ur sitt nuvarande biståndsberoende.
- 2) Hög ekonomisk tillväxt är inte tillräckligt. Tillväxten måste också nå majoriteten av befolkningen. Bistånd kan bidra till att uppnå detta genom att stödja strukturförändringar i samarbetsländerna, som skapar fler och bättre jobb. Denna andra punkt handlar om att ekonomisk tillväxt i olika stor utsträckning förbättrar situationen för de fattiga i ett givet samhälle. Som redovisats, förbättras situationen för de fattiga i ett givet samhälle via flera olika tillväxteffekter, beroende på ekonomisk politik, kvalitet på institutioner och flera andra faktorer. Instabilitet och osäkerhet minskar utrymmet för fattigdomsminskning via ekonomisk tillväxt.

Bistånd kan också på ett annat sätt än till exempel privata investeringar bidra till att förstärka de samhällsinstitutioner som krävs för att marknadens aktörer skall kunna fungera effektivt.

Ökad ekonomisk tillväxt gör det möjligt att mobilisera större inhemska resurser genom att skattebasen breddas. Därigenom minskar biståndsberoendet. Detta är viktigt eftersom ett starkt biståndsberoende har visat sig skapa olika typer av snedvridande incitament. Starkt biståndsberoende riskerar också att skapa en situation där ett lands regering känner att den i första hand är ansvarig inför de samlade biståndsgivarna i stället för sin egen befolkning.

ReComs slutsats att biståndet i genomsnitt har en signifikant positiv inverkan på ekonomisk tillväxt innebär också att

37 Global Partnership for Effective Development Co-operation (2014). "Mexico. High Level Meeting Communiqué, 16 April 2014." The BRICS Post April 17, 2014. "China, India opt out of OECD-backed meet." CSO-rapportering från Mexiko-mötet.

38 Roger C. Riddell (2014) "Does Foreign Aid Really work?" Background paper to keynote address to the Australian Aid and International Development Workshop, Canberra, February 2014.

39 UNU-WIDER summary and overview, 14 March 2014.

ett av huvudargumenten vridits ur händerna på de principiella biståndsmotståndare som menar att all verksamhet i fattiga länder är bra bara den inte finansieras över de rika ländernas biståndsbudgetar. Därmed kan diskussionen fokusera på hur biståndet kan effektiviseras ytterligare. En viktig del av detta handlar om att begränsa de snedvridande effekter som kan uppstå i samband med bistånd och som redovisades i föregående avsnitt.

Diskussionen om institutionernas betydelse i kombination med hur institutioner kan förbättras och vilket utrymme som finns för externa aktörer i den processen behöver utvecklas ytterligare. Sammanhanget spelar en stor roll, vilket gör att lösningar utifrån i form av ”blåkopior” eller vad som fungerat på annat håll inte räcker. I stället måste aktörer utifrån samspela med inhemska aktörer och utgå ifrån vad man i det enskilda fallet identifierar som de verkliga behoven. Tillsammans kan man sedan arbeta fram lösningar som har större förutsättningar att fungera än en importerad kopia av något som fungerat någon annanstans.⁴⁰ Den här modellen skulle innebära väsentliga förändringar i biståndsorganisationernas arbetssätt och personalkompetens.

En positiv trend under senare år är att antalet länder, som varit starkt biståndsberoende minskat. Tillsammans med att ett allt större utbud av externt kapital och teknisk kunskap för många afrikanska länder ökar detta valfriheten och minskar biståndsberoendet.

Några slutsatser för den svenska utvecklingspolitiken

Hur kan man förvänta sig att ReComs omfattande forskning kommer att påverka det framtida svenska biståndet? Eftersom Sida och dess motsvarighet Danida varit finansierare av ReCom-programmet kan man tycka att deras forskningsresultat åtminstone i dessa två länder bör få viss uppmärksamhet. Men rimligen också i en bredare krets i biståndssfären. ReCom är också en länk i kedjan av internationell forskning om biståndets effekter. Deras resultat kommer med säkerhet att dels utsättas för kritisk granskning och dels utvecklas ytterligare i andra forskningsmiljöer.

Historiskt har dock den svenska biståndspolitikens begränsad utsträckning direkt påverkats av hur debatten om sambandet bistånd-tillväxt utvecklats i forskningsvärlden. Svensk biståndspolitik styrs i väsentligt högre utsträckning av andra faktorer. Aktuella exempel är de internationella processerna kring vad som skall ersätta millenniemålen efter 2015 och hur biståndet skall anpassas till de stora globala utmaningarna vad gäller klimat, miljö, finansiell stabilitet, energi-, mat- och vattenförsörjning. Biståndet är dessutom alltid en del av utrikespolitiken och pågående förändringar av den globala politiska spelplanen kommer säkert också att påverka såväl Sveriges som andra biståndsaktörers handlingsmöjligheter.

Detta är inte platsen för ett detaljerat förslag till program för det framtida svenska utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av vad som redovisats i denna rapport finns det dock anledning att redovisa några vägval som svensk utvecklingspolitik kommer att stå inför under de närmaste åren.

Med de allt mer påträngande globala utmaningarna på en rad områden blir en allt viktigare fråga hur biståndet ska fördelas

mellan stöd för att möta dessa utmaningar och stöd till långsiktiga bilaterala samarbetsprogram inriktade på fattigdomsminskning.

Den första uppgiften kräver omfattande samarbete på internationell nivå, eftersom påståendet att ”globaliseringen tar hand om de globala frågorna” visat sig felaktigt. Därför behövs en nytändning av Politiken för Global Utveckling (PGU). En sådan skulle kunna innehålla dels en ytterligare förstärkning av samordningen mellan utvecklingsperspektivet och andra politikområden, dels en koncentration av de svenska resurserna för att möta några av de globala utmaningarna, t.ex. klimat, miljö och stabilitet i det internationella finanssystemet, inklusive bekämpning av internationell skattesmitning.

Tillsammans med en effektivare organisation med större kapacitet i regeringskansliet skulle detta ge PGU-politiken den kraft som bättre motsvarar PGU-retoriken från politiskt håll. Det skulle också innebära att finansieringen av de svenska bidragen för att möta de globala utmaningarna utanför Sverige inte självklart och uteslutande tas från biståndsbudgeten.

När det gäller det långsiktiga biståndssamarbetet på svensk och internationell nivå krävs från svensk sida en nytändning för att bidra till att vända trenden bland OECD-länderna att låta Parisdeklarationens principer sjunka tillbaka. Det innebär att mottagarens ägarskap, biståndets samordning och användning av samarbetspartners egna system åter skulle stå i centrum i biståndet och skulle minska risken för biståndets snedvridande effekter som redovisats tidigare. Instrument för att följa upp biståndets resultat måste vara bättre anpassade till dessa principer än vad som varit fallet under de senaste årens införande av den s.k. resultatagendan.

Exempel på andra viktiga vägval är balansen mellan fokus på fattiga människor och fattiga länder, balansen mellan fokus på individer/hushåll och på uppbyggande av samhällsinstitutioner och infrastruktur, balansen mellan materiella resursöverföringar och stöd och uppmuntran till politiska och sociala reformer samt balansen mellan hur styrande mottagarens egna upplevda/definierade behov och biståndsgivarens prioriteringar skall vara.

I botten av dessa vägval ligger två grundläggande, ibland motstridiga, synsätt: Ska biståndet vara utbudsstyrt eller efterfrågestyrt? Ska det betraktas som svensk verksamhet i främmande och potentiellt farlig miljö eller ska det betraktas som stöd till utvecklingsverksamhet som bedrivs av aktörer i de länder som Sverige väljer att samarbeta med? För mig är valet självklart det senare alternativet.

För att sammanfatta: Det vore utmärkt om ReComs slutsatser om det positiva långsiktiga genomsnittliga sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt kunde leda till att biståndsdebatt och forskning i ökad utsträckning får möjlighet att inrikta sig på hur biståndet kan göras effektivare och hur biståndssystemets ibland problematiska hinder för utveckling och fattig-

⁴⁰ Denna ansats kallas ”problem driven iterative approach”. En aktuell redovisning av den finns i Andrews, M, L. Pritchett and M. Woolcock (2012). Escaping Capability Traps Through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). UNU-WIDER Working Paper no 2012/64. Helsinki. Ett liknande resonemang finns i Ben Ramalingam (2013). Aid on the Edge of Chaos.

domsbekämpning snabbast möjligt reduceras. Principerna finns där i form av Parisagendan, men nationella politiska överväganden, gammaldags paternalistiskt tänkande hos vissa givare och inrotade byråkratiska strukturer och revirtänkande står i vägen. Inga lätta men inte heller oöverstigliga hinder att övervinna.







Tankesmedjan Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande frågor samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslösheten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften Tiden Magasin.

tankesmedjan
TIDEN

Tankesmedjan Tiden
Box 522
101 30 Stockholm
www.tstiden.se