

ARBEIDSNOTAT

No. 02/2016

RUNE JANSEN HAGEN

VIL REGJERINGEN KLARE Å
KONSENTRERE SEG I
BISTANDSPOLITIKKEN?
LÆRDOMMER FRA SVERIGE



Institutt for økonomi
UNIVERSITETET I BERGEN

Vil regjeringen klare å konsentrere seg i bistandspolitikken?¹

Lærdommer fra Sverige

Rune Jansen Hagen²

Regjeringen har foreslått å konsentrere bistanden på færre mottakerland. Jeg bruker Theilindeksen til å måle bistandsspredning siden den muliggjør perfekt dekomponering av totalen med hensyn på geografi og sektor. Basert på dataene har jeg analysert en liknende svensk reform i 2007. Den førte kun til økt konsentrasjon i to år. De svenske erfaringene tyder på at det er vanskelig å oppnå endringer uten å gjøre institusjonelle grep som motvirker at den løpende politikken trekker i retning av geografisk og tematisk spredning. Regjeringen foreslår ingen slike tiltak. Det er derfor liten grunn til å tro at resultatet vil bli bedre enn i Sverige.

1. Innledning

I statsbudsjettet for 2015 presenterte regjeringen et forslag til hvordan bistanden kan konsentreres geografisk. I 2014 ble norske bistandsmidler kanalisert til ett hundre og seksten av de ett hundre og førtiseks landene som er godkjent som mottakere av OECDs Development Assistance Committee (DAC). DAC har ved gjentatte anledninger kritisert Norge for å spre u-hjelpen for tynt utover og dermed bidra til fragmentering på mottakersiden.³ Som vist under har vi vært blant de dårligste i klassen på dette punktet. Forslaget om å redusere antall

¹ Jeg ønsker å takke Cathrin Fløgstad for at jeg får lov til benytte meg av pågående felles forskning i dette arbeidet, for kommentarer på et tidligere utkast og for hjelp med figurene. Innspill fra en anonym konsulent og redaktør Jo Thori Lind har også vært nyttige. Likevel er jeg selvsagt alene ansvarlig for innholdet.

² Professor, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. E-post: rune.hagen@uib.no

³ I den nyeste såkalte «peer review» (OECD 2014) er tonen mer forsiktig, selv om diskusjonen på side 49-50 klart demonstrerer at norsk bistand fremdeles er smurt tynnere utover enn DAC-gjennomsnittet. Interessant nok poengteres det også flere ganger til at Norge er på vei vekk fra en strategi basert på prioriterte samarbeidsland. Det snur raskt i bistandspolitikken.

samarbeidsland til åttifem, med fokus på tolv av disse, synes derfor å være et steg i rett retning.

Tabell 1: Norske fokusland

| Kategori | Land |
|--|---|
| Sårbare stater/områder med vekt på stabilisering og fredsbygging ved siden av sosial og økonomisk utvikling | Afghanistan, Haiti, Mali, Palestina, Somalia, Sør-Sudan |
| Land i utvikling med økende vekt på godt styresett, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, ressurs- og inntektsforvaltning | Etiopia, Malawi, Mosambik, Myanmar, Nepal, Tanzania |

Kilde: Prop. 119 S (2014-2015).

Kjennere av norsk bistandshistorie vil imidlertid kunne få en følelse av déjà vu. Liknende grep har vært gjort før uten særlig effekt.⁴ En porsjon skepsis kan derfor være på sin plass. På den andre siden, selv om historien har en tendens til å gjenta seg er det sjelden gjentakelsen er en tro kopi av fortiden. Det kan derfor være nyttig å skjele til andre kilder for å si noe om mulige effekter av reformen. Mer konkret er det en god ide å studere hva som skjedde etter at den svenske regjeringen presenterte en konsentrasjonspolitikk i 2007 som ser ut til å ha vært en svært sterk inspirasjon for den norske reformen. Som Tabell 1 viser sikter regjeringen mot å konsentrere norsk bistand i to grupper, «land i utvikling» og «sårbare stater.» Dette motsvarer direkte to av de tre landkategoriene i den svenske politikken, «Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete» og «Länder i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete,» jfr. Ministry for Foreign Affairs (2007). Bortsett fra at svenskene som EU-medlemmer hadde en tredje kategori, er den eneste forskjellen at det norske forslaget innebærer halvparten så mange land i hver av de andre. Totalt var siktemålet at Sverige skulle ha trettitre

⁴ Se for eksempel side 230-232 i Ruud og Kjærland (2003).

hovedsamarbeidspartnere, mens den norske regjeringen altså kun ønsker tolv. Det norske forslaget virker derfor langt mer ambisiøst. Som vi skal se, kan de svenske erfaringene tyde på at man har satt seg for høye mål gitt den manglende institusjonelle forankringen av reformen.

Det svenske eksempelet er også relevant for Norge i et bredere perspektiv. De nordiske landene plasseres som oftest i samme gruppe når det kommer til bistand på grunn av viktige fellestrekk som at de er små, uten særlig kolonial bagasje, generøse og vektlegger multilateralt samarbeid i utviklingspolitikken, i kontrast til mange større giverland med mer omfattende geopolitiske og økonomiske egeninteresser.⁵ Sverige er kanskje det landet som har hatt flest likhetstrekk med Norge, blant annet ved at bistandspolitikken har vært dominert av to etater, utenriksdepartementet og et bistandsdirektorat. Rollefordelingen mellom disse har selvsagt ikke vært identisk og organiseringen har endret seg over tid i både Norge og Sverige. Et eksempel på dette er at mens det norske Norad nå hovedsakelig skal være et bistandsfaglig organ for regjering og forvaltning, har man i Sverige tatt evaluering og analyse ut av SIDA og plassert disse oppgavene i den uavhengige Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). Likevel er likhetstrekkene fremdeles langt mer fremtredende enn forskjellene og de svenske erfaringene bør derfor ha stor overføringsverdi.

Undertegnede har utarbeidet en rapport for EBA hvor jeg ser på hvordan den geografiske konsentrasjonen av svensk bistand utviklet seg etter 2007 i konteksten av den såkalte Parisagendaen (Hagen 2015a).⁶ I forlengelsen av dette arbeidet holder jeg nå på med et prosjekt sammen med Cathrin Fløgstad ved UiB hvor vi ser nærmere på hvordan spredningen i bistanden fra DAC-landene har utviklet seg i perioden 1998-2013 (Fløgstad og Hagen 2016).

⁵ Se for eksempel Selbervik (2006, 2015).

⁶ Parisagendaen er en samlebetegnelse på en serie toppmøter, inkludert forberedelser og oppfølging av disse, som munnet ut i flere deklarasjoner av forpliktende tiltak fra både givere og mottakere for å øke bistandseffektiviteten. De klareste sluttdokumentene kom i forbindelse med møtene i Paris (2005) og Accra (2008).

I denne artikkelen vil jeg benytte resultater fra begge disse prosjektene til å forsøke å si noe om sterke og svake sider ved den norske regjeringens forslag. Jeg starter analysen i neste seksjon med å gi en kort bakgrunn for hvorfor land som Norge og Sverige har vært opptatt av bistandsspredning. I seksjon 3 diskuterer jeg hvordan spredning kan måles og beskriver dataene jeg benytter i den empiriske analysen. I seksjon 4 viser jeg at de svenske myndighetene kun klarte å oppnå målsettingen om økt konsentrasjon i to år før spredningen økte igjen. Jeg viser også at til tross for at Norge er ett av få DAC-land som har levd opp til sine internasjonale forpliktelser til å redusere bistandsspredningen er det fortsatt grunn til å være kritisk til hvordan vi allokere u-hjelpen. Lærdommene vi kan trekke av det store bildet så vel som det svenske tilfellet presenteres i seksjon 5. Mine konkluderende betraktninger kommer i seksjon 6.

2. Hvorfor er bistandsspredning problematisk?

Bistandsspredning kan være problematisk både på giver- og mottakersiden, selv om det har vært mest fokus på det siste. En viktig grunn til at større spredning kan gi mindre effektiv bistand er transaksjonskostnader. Det er lett å tenke på bistand som en gave, men selv en altruist kan finne det formålstjenlig å stille betingelser hvis den ikke er sikker på at mottaker vil bruke midlene «riktig.» Tar en inn over seg at mye bistand er gitt for å fremme donorenes geopolitiske og kommersielle interesser er det lett å se transaksjonsperspektivet. Mye bistand har dessuten vært i form av prosjekter, ikke pengeoverføringer. Endelig kan ikke bistandskontrakter håndheves i noen rettsinstans. Både givere og mottakere har derfor brukt store ressurser på å planlegge, overvåke, rapportere og evaluere bistandsaktiviteter. Disse ressursene har alternative anvendelser.

Det optimale nivået på slike kostnader er selvsagt ikke null. Bedre prosjektplanlegging kan gi bedre utfall. Oppfølging av prosjekter og programmer kan avsløre at det er nødvendig å sette inn tiltak for å sørge for at de fungerer i henhold til den opprinnelige intensjonen eller gi muligheter til å avslutte dem før det sløses vekk enda mer ressurser. Evaluering kan gi verdifull kunnskap om hvordan tiltak skal utformes i fremtiden for å oppnå bedre resultater. Men det er skjellig grunn til mistanke om at nivået på disse kostnadene er for høyt, blant annet fordi bistanden ofte har vært ukoordinert og hver giver har hatt sine egne krav til rapporteringsrutiner og lignende. Denne mistanken lå bak ideene om harmonisering mellom giverne og tilpasning til mottakernes forvaltningssystemer i Parisagendaen. Dessverre er det vanskelig å måle transaksjonskostnader i bistandsrelasjoner, blant annet fordi det er plausibelt at dette ikke kun avhenger av antall aktører.⁷ At donorene gir ubundet budsjettstøtte medfører antagelig lavere transaksjonskostnader for alle parter enn at de gjennomfører sine prosjekter på egenhånd, men det finnes mange bistandsformer mellom disse ytterpunktene og det er vanskelig å kontrollere for dette i empiriske analyser.

Et for høyt antall givere eller tiltak kan også skape ulike incentivproblemer. Dersom en mottaker har mange givere vil de kunne ha incentiver til å være gratispassasjerer fremfor å bidra til kollektive goder.⁸ Eller en kan få overforbruk av fellesressurser som mottakers driftsbudsjetter og byråkratiske kapasitet.⁹ Det er også vanskelig å estimere effektivitetstapet denne typen problemer forårsaker. Men flere studier finner at mer fragmentert bistand betyr at

⁷ Bigsten og Tengstam (2015) gjør et ærlig forsøk, men det er ikke klart at den statistiske kategorien «administrasjonskostnader» fanger opp alle transaksjonskostnadene som faller på giverne. Og de gjør ikke en gang et forsøk på å måle disse kostnadene for mottakerne.

⁸ Knack og Smets (2013) finner at giverne i mindre grad binder bistanden til et land når de har en større andel av den. Med andre ord, når de er små opptrer de i større grad i egen økonomisk interesse i stedet for å bidra til det kollektive godet utvikling. Flere donorer betyr lavere markedsandeler for i alle fall noen av de eksisterende.

⁹ I modellen til Knack and Rahman (2007) trenger giverne input fra mottakerlandets byråkrater til prosjektene sine. Når de ikke tar hensyn til at deres egen bruk av denne ressursen minsker tilgjengeligheten for andre får en overforbruk. De finner empirisk støtte for mekanismen i det flere donorer betyr lavere byråkratisk kvalitet i mottakerlandene. I Arimoto og Kono (2009) investerer giverne mens mottaker drifter prosjektene. Da blir driftsbudsjettet en fellesressurs og resultatet er overinvesteringer i bistandsprosjekter.

effekten av ressuroverføringen på mottakernes vekstrate blir svakere (Annen og Kosempel 2009, Djankov m. fl. 2009 og Kimura m. fl. 2012). Det er derfor rimelig å konkludere med at bistanden i dag er for tynt spredt utover og at konsentrasjon er en god ide. I dette perspektivet virker regjeringens forslag fornuftig.

Selv om vi ikke kan måle kostnadene ved bistandsspredning kan vi måle selve spredningen. Den har selvstendig interesse, av flere grunner. Det er denne giverne har forpliktet seg til å gjøre noe med gjennom Parisprosessen. I tillegg har Norge, Sverige og andre donorland adoptert egne konsentrasjonspolitikker. Og vi kan altså antagelig regne med at dersom disse tiltakene lykkes vil bistanden bli mer effektiv.

3. Måling av bistandsspredning

Hvordan kan vi måle bistandsspredning? Det finnes allerede en del mål i litteraturen, hvorav de fleste er relativt ad-hoc, som antall mottakere. Jeg har valgt å bruke Theilindeksen. Den har for det første kjente egenskaper. For det andre har den en egenskap som er svært nyttig for å sjekke politikkeffekter: Indeksen tilhører den eneste klassen av ulikhetsmål som er perfekt dekomponerbare.¹⁰ Det betyr at vi kan skille mellom hvor mye av et giverlands spredning som skyldes spredning på tvers av mottakerland (*mellom*) og hvor mye som skyldes spredning på tvers av sektorer innad i mottakerland, som følgende formel illustrerer:

$$T_{dt} = T_{dt}^{Mellom} + T_{dt}^{Innad} = \sum_{r=1}^{R_t} \alpha_{drt} \ln \left(\frac{\alpha_{drt}}{1/R_t} \right) + \sum_{r=1}^{R_t} \alpha_{drt} \left[\sum_{s=1}^S \delta_{drst} \ln \left(\frac{\delta_{drst}}{1/S} \right) \right]$$

¹⁰ Shorrocks (1980). For diskusjoner av alternative mål, som Herfindahl-Hirschman indeksen, se Dreher og Michaelowa (2010) og Fløgstad og Hagen (2016).

Her er α_{drt} mottaker rs andel av bistandsbudsjettet til donor d på tidspunkt t og δ_{drst} er andelen av bistanden til denne mottakeren som d allokere til sektor s . R_t er antallet land som kvalifiserer for å motta bistand, det vil si alle land på DACs offisielle liste, og S antall sektorer i DAC-statistikken (som er konstant i utvalgsperioden). Jeg normaliserer Theilindeksen til intervallet $[0,1]$. Den teoretiske minimumsverdien vil fremkomme dersom alle sektorer i alle potensielle mottakerland får en like stor andel av en givers bistand. Én vil være indeksverdien hvis det kun gis bistand til én sektor i ett land.¹¹ Theil er et ulikhetsmål og indeksen angir derfor minimumsverdi ved full likhet og maksimumsverdi ved full konsentrasjon. I figurene som følger betyr altså høyere verdier mer konsentrert bistand.

Tabell 2: Sektorer som er inkludert i utvalget

| DAC5 kode | Sektor | Antall observasjoner |
|---------------|---|----------------------|
| 110 | Utdanning | 128 293 |
| 120 | Helse | 59 920 |
| 130 | Befolkningspolitikk/programmer og reproduktiv helse | 28 622 |
| 140 | Vann og sanitær | 29 905 |
| 150 | Myndigheter og sivilsamfunn | 145 768 |
| 160 | Annen sosial infrastruktur og tjenester | 64 085 |
| 210 | Transport og lagring | 11 929 |
| 220 | Kommunikasjon | 14 949 |
| 230 | Energiproduksjon og -tilbud | 13 218 |
| 240 | Bank og finansielle tjenester | 9 472 |
| 250 | Næringsliv og andre tjenester | 12 009 |
| 310 | Jordbruk, skogbruk, fiske | 64 632 |
| 320 | Industri, mineraler og gruvedrift, bygg og anlegg | 23 302 |
| 330 | Handelspolitikk og reguleringer, turisme | 11 727 |
| 410 | Generelt miljøvern | 31 025 |
| 430 | Annen multisektor | 77 124 |
| 510 | Generell budsjettstøtte | 1 739 |
| 520 | Matvarebistand for utvikling/matvaresikkerhet | 20 235 |
| 530 | Annen varebistand | 436 |
| 600 | Tiltak knyttet til gjeld | 4 566 |
| Totalt | | 752 956 |

¹¹ En mer detaljert drøfting av konstruksjonen av indeksen finnes i Fløgstad og Hagen (2016).

Jeg bruker data fra DAC, nærmere bestemt den såkalte Creditor Reporting System (CRS) databasen. Denne basen inneholder detaljert informasjon om bistandstransaksjoner. Dessverre er ikke det laveste nivået særlig veldefinert. Jeg aggregerer derfor til sektornivå. Jeg utelater sektorene Humanitær bistand, som må sendes dit hvor nødssituasjoner oppstår, samt Administrative kostnader for giverne, Utgifter til flyktninger i giverlandene og Uallokert/uspesifisert bistand, av naturlige grunner. Tabell 2 viser hvilke sektorer som er inkludert. Videre utelates små giverland (mindre enn 1% av observasjonene), jfr. Tabell 3.

Tabell 3: Inkluderte giverland

| DAC-donorer | Antall obs. | Prosent av total |
|----------------------|-------------|------------------|
| USA | 289330 | 21,44 |
| Tyskland | 143936 | 10,67 |
| Japan | 130343 | 9,66 |
| Spania | 98909 | 7,33 |
| Frankrike | 85452 | 6,33 |
| Canada | 74846 | 5,55 |
| Australia | 60566 | 4,49 |
| Norge | 56905 | 4,22 |
| Sverige | 52234 | 3,87 |
| Storbritannia | 50286 | 3,73 |
| Korea | 41758 | 3,09 |
| Belgia | 39711 | 2,94 |
| Sveits | 36880 | 2,73 |
| Nederland | 35973 | 2,67 |
| Italia | 35449 | 2,63 |
| Irland | 24109 | 1,79 |
| Østerrike | 19379 | 1,44 |
| Danmark | 18590 | 1,38 |
| Finland | 17164 | 1,27 |

I analysen bruker jeg såkalte *commitments*, donorenes lovnader om støtte, fremfor faktiske utbetalinger (*disbursements*). Det er to grunner til det. For det første er dette vanlig i litteraturen om bistandsallokering fordi det anses som et bedre mål på givernes intensjoner. Utbetalinger kan variere av mange grunner, inkludert forsinkelser i gjennomføringen av bistandsaktiviteter på mottakersiden. For det andre er underrapportering antagelig et mindre problem for denne variabelen tidlig i perioden som dekkes i databasen. På grunn av dette

problemet starter jeg analysen i 1998.¹² 2013 var det siste året hvor data var tilgjengelig da prosjektet startet.

4. De svenske erfaringene med geografisk konsentrasjon

Den svenske konsentrasjonspolitikken ble som nevnt innført i 2007. Figur 1 viser at det ikke var noen klar trend i total Theil før det. Dekomponeringen viser imidlertid at dette skyldes at økt geografisk spredning ble omtrent oppveid av større konsentrasjon på sektornivå. Dette tyder på at diagnosen var korrekt: Hvis Sverige skulle leve opp til forpliktelsene sine under Parisagendaen var det viktigst å gjøre noe med det faktum at de smurte bistanden sin relativt tynt utover mange mottakerland. Figur 1 viser i tillegg at politikken virket de første årene. Total Theilverdi steg fra 2007 til 2009 og dette skyldes utelukkende en økning i mellom-komponenten. Vi ser imidlertid at effekten var kortvarig. Etter 2009 faller Theil igjen og det er en reduksjon i mellom-delindeksen som er hovedårsaken. Når vi kommer til 2013 er det få spor igjen av anstrengelsene i 2007-2009.

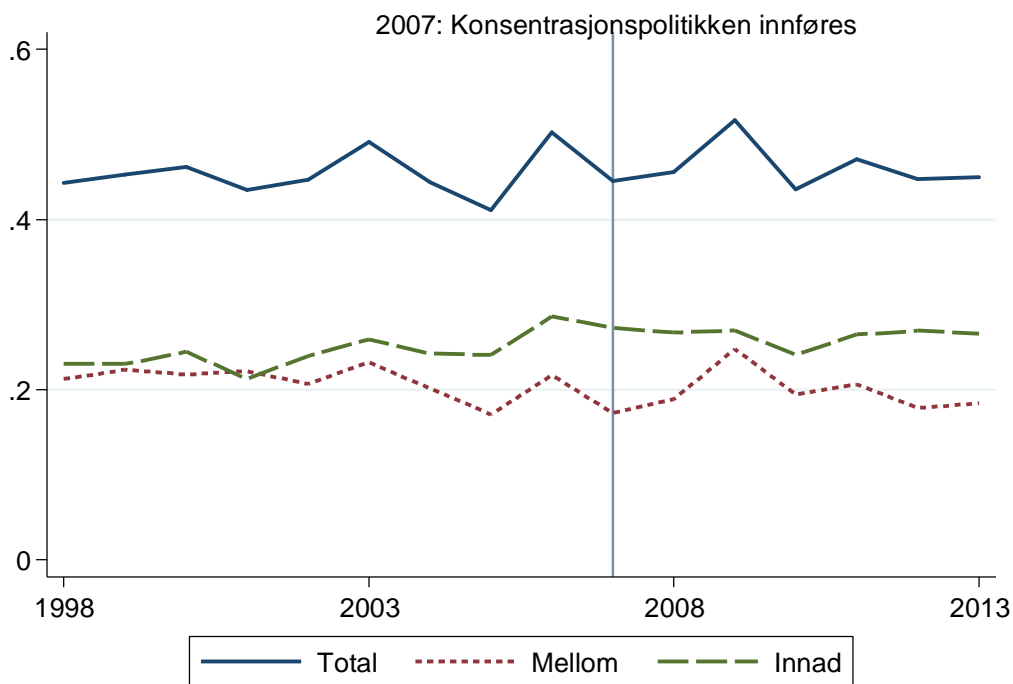
Jeg har sett på om dette mønsteret viser igjen hvis utvalget begrenses på ulike måter. I den lille litteraturen hvor en forsøker å måle bistandsspredning per se er det vanlig å dele opp i «små» og «store» transaksjoner. Jeg følger Acharya et al. (2006) og ekskluderer transaksjoner på under USD 500 000.¹³ Dette gir lite utslag, bortsett fra at indeksverdiene (for både total og mellom) nå er noe høyere i 2013 enn de var i 2007 (Figur 2). De små transaksjonene bidrar

¹² Se Aldosoro m. fl. (2010) og Nunnenkamp m. fl. (2013) for en diskusjon av problemet med underrapportering av commitments. I følge Birchler og Michaelowa (2013) ble mindre enn 60 % av utbetalingene av bistand til utdanning rapportert i CRS før 2002. Dette er den nest største sektoren i utvalget mitt og det er ingen grunn til å tro at problemet er begrenset til denne.

¹³ De argumenterer for at “a substantial proportion of all aid events take the form of small grants, notably for travel and education scholarships, or for in-country events financed directly from the donor’s embassy. It seems likely that these kinds of activities typically do not generate the kinds of transactions costs with which we are concerned.” (s. 8-9)

altså mest til spredningen. Utviklingen over tid er imidlertid den samme. Man klarte å konsentrere seg i to år, deretter skled det ut igjen.

Figur 1: Theil for svensk bistand 1998-2013

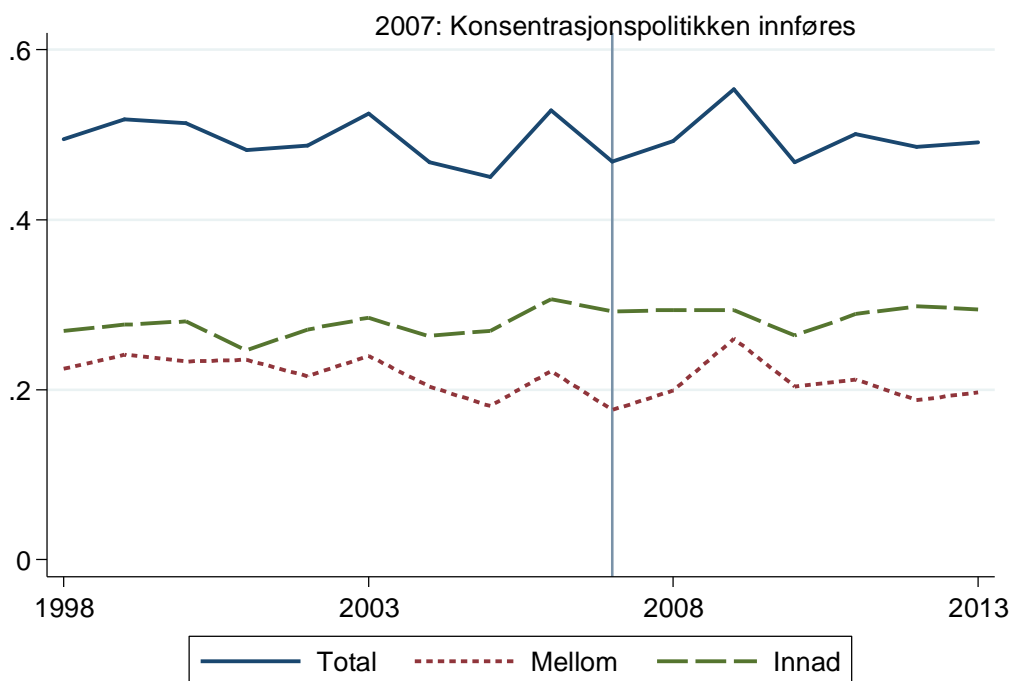


Kilde: Egne beregninger

En annen avgrensing som kan være relevant er å utelate bistand gjennom frivillige organisasjoner fra utvalget. Sverige fordeler disse midlene til paraplyorganisasjoner som i sin tur allokere dem til sine medlemmer. For å gjøre DAC-statistikken mer informativ rapporterer svenske myndigheter hvor organisasjonene bruker ressursene. Dette er ikke standard praksis og kan muligens medføre at det ser ut som om svensk bilateral bistand spres tynnere utover relativt til andre DAC-land enn det som reelt sett er tilfellet.¹⁴

¹⁴ Se *Analys av det svenske biståndets fragmentering* (udatert). Det kan imidlertid anmerkes at akademiske studier finner at organisasjonene i stor grad følger det geografiske mønsteret til den rene statlige bistanden til hjemlandet, jfr. Dreher m. fl. (2010) for Sveriges del. For øvrig er denne korrigeringen kun mulig fra 2001 av og antallet slike observasjoner i databasen stiger kraftig noen år senere og når en topp i 2009. Korrigeringen jevner

Figur 2: Theil for Sverige, kun store transaksjoner

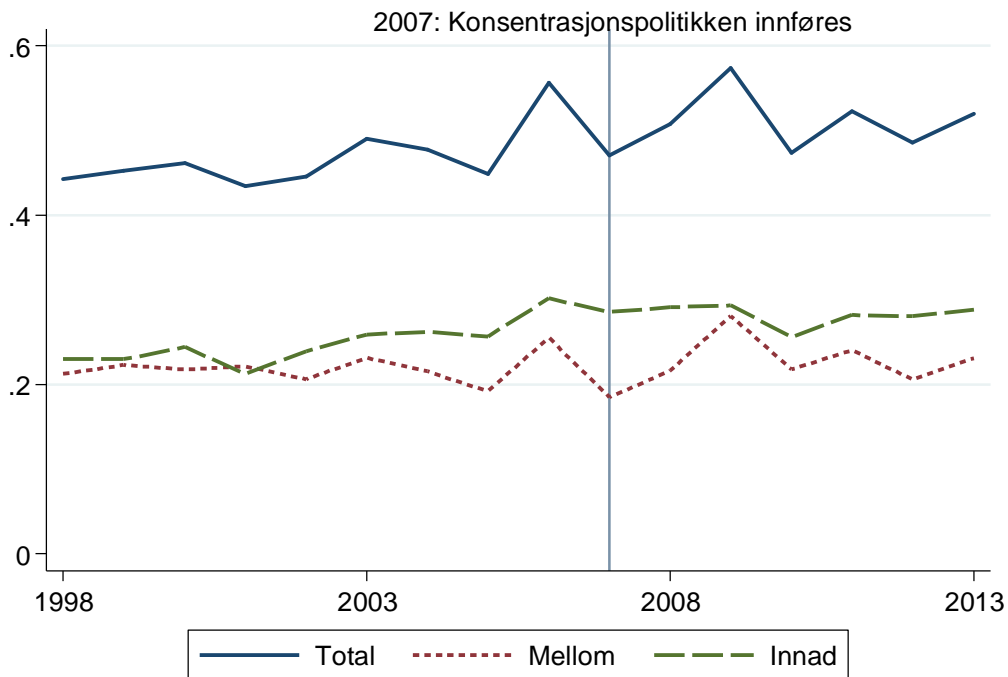


Kilde: Egne beregninger

Figur 3 viser konsekvensene av å avgrense dataene på denne måten. For det første ser vi at den totale Theilindeksen har en betydelig høyere verdi sammenlignet med Figur 1. Bistand gjennom frivillige organisasjoner har altså større spredning. For det andre ser vi det samme som for store transaksjoner: Effektene av konsentrasjonspolitikken er tydeligere i dette underutvalget. Indeksverdien for 2013 er høyere enn for 2007 og det er en konsekvens av en økning i mellom-delindeksen. Men for det tredje er utviklingen igjen den samme. Spesielt er det slik at etter 2009 har ren statlig bilateral bistand blitt mindre konsentrert og det er fordi den geografiske spredningen har økt igjen. Konklusjonen vi kan dra basert på de svenske erfaringene er dermed entydig: Det er vanskelig å opprettholde konsentrasjonen over tid.

ut et hopp i antall mottakerland for Sverige, så det er mulig at landet var tidlig ute med å rapportere bistand gjennom denne kanalen.

Figur 3: Theil for Sverige eksklusiv bistand gjennom frivillige organisasjoner



Kilde: Egne beregninger

5. Hvorfor er bistandskonsentrasjon så vanskelig?

Det store spørsmålet er hvorfor den svenske regjeringen ikke klarte å gjennomføre konsentrasjonspolitikken i mer enn to år. Det skjedde ikke noe regjeringsskifte som kan ha medført en endring i politikken. Det enkleste svaret, som sikkert har noe for seg, er at ting tar tid. I den siste «peer review» av Sverige (OECD 2013) fremkommer det at landet fra og med 2013, da mange bilaterale avtaler utløp, kommer til å ha trettito partnere. I denne forstand har det altså tatt om lag seks år å implementere konsentrasjonspolitikken, selv om det er verdt å påpeke at ikke alle disse var med i det opprinnelige forslaget og at det derfor heller ikke er slik at alle de foreslåtte partnerne er det i dag. Det er kanskje fornuftig å overholde eksisterende avtaler, men det bygger treghet inn i systemet. Som figurene demonstrerer, er situasjonen likevel ikke statisk. Antagelig bidrar overlappende avtaleperioder, manglende

oppfylging av intensjonene i avtalene så vel som endringer i det totale bistandsbudsjettet til dette. Uansett forklarer ikke denne observasjonen hvorfor Theilverdien steg de to første årene etter reformen for så å falle igjen.

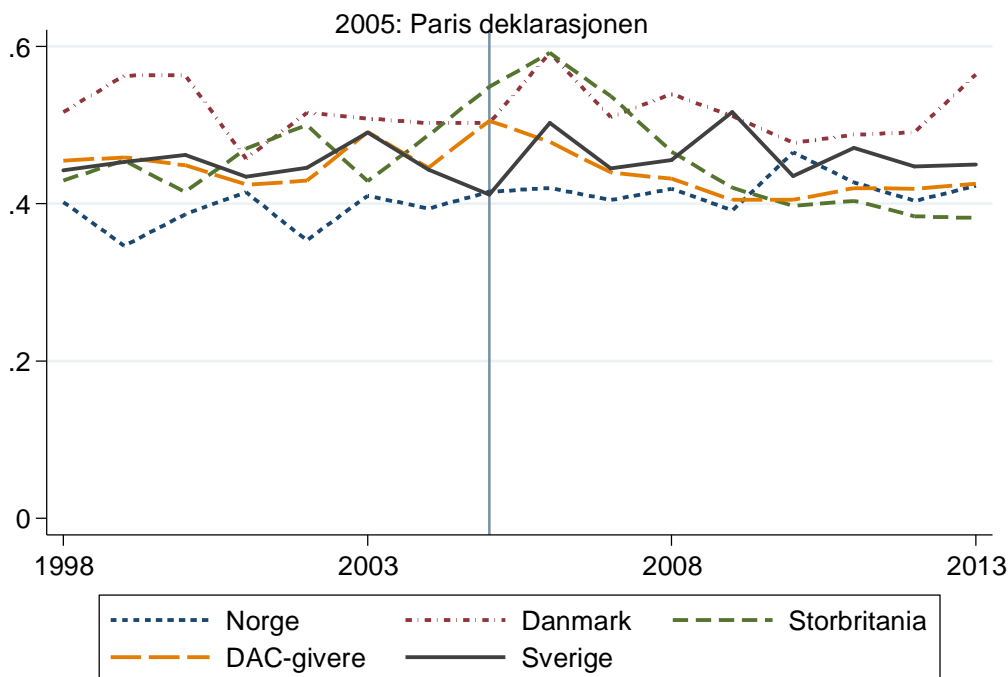
Jeg tror derfor at en viktigere årsak til konsentrasjonsvanskene er manglende institusjonalisering av politikken. Bistand er et felt med noen spesielle problemer.¹⁵ De som i alle fall på papiret skal nyte godt av ressursoverføringen, fattige mennesker i fattige land, har få eller ingen muligheter for å gi tilbakemelding om hva som virker eller ikke virker til dem som til syvende og sist betaler, skattebetalere i rike land. Og selv om de sistnevnte skulle ønske seg slik informasjon er det et stort gratispassasjerproblem her. Hvorfor ta kostnaden ved å sette seg inn i dette kompliserte saksfeltet når man i liten grad kan påvirke politikken? Bistandsspørsmål avgjør ingen valg. Denne situasjonen gir politikere og bistandsbyråkrater stor handlefrihet og organisasjonene, som både har sine hjertesaker og ønsker om organisatorisk vekst, sterke incentiver til å forsøke å påvirke dem. Dette er nok den viktigste grunnen til at bistand preges av motesvingninger med hensyn til hvilke sektorer og instrumenter som er i fokus.

Nye regjeringer og ministere liker å kunne presentere nye initiativer for å markere seg. Det er ingen grunn til å tro at den svenske regjeringen ikke ønsket konsentrasjon, men et par år er lang tid i politikken. At det nåværende bistandspolitiske rammeverket knapt nevner konsentrasjon er neppe tilfeldig (se Government Offices of Sweden 2014). Det opprinnelige initiativet tilbød heller ikke noe vern mot tilbakefall. Det besto av et smørgasbord av ulike indikatorer som kunne brukes for å velge fokusland, uten noen form for prioritering (jfr. Ministry for Foreign Affairs 2007). Basert på en regresjonsanalyse argumenterer da også

¹⁵ For en nærmere diskusjon, se Hagen (2015b).

Kron (2012) for at den viktigste faktoren som bestemte hvilke land som kom med på listen var hvor de frivillige organisasjonene som er assosiert med de daværende borgerlige regjeringspartiene hadde aktivitet.

Figur 4: Bistandsspredning i et komparativt perspektiv



Kilde: Egne beregninger

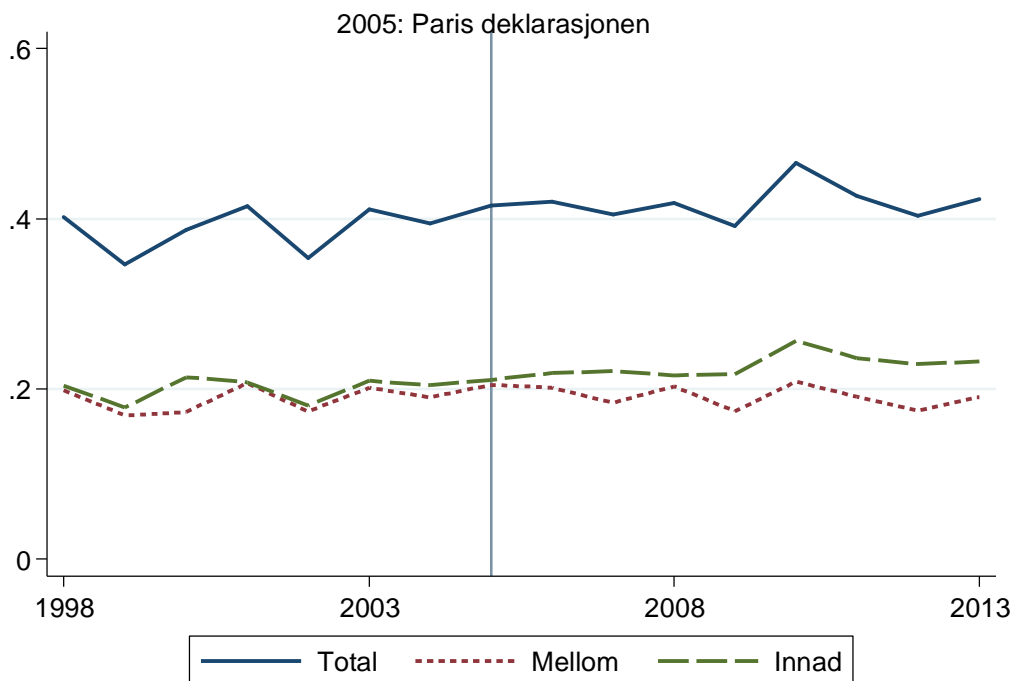
Som vist i Figur 4 har norsk bistand vært mer spredt enn den svenske.¹⁶ Norge har også stort sett vært mindre konsentrert enn gjennomsnittet for DAC. Selv om Norge, som Sverige, er et av de få giverlandene som har en høyere Theilverdi i slutten av perioden enn i begynnelsen, synes det absolutt som det er behov for å gjøre noe her til lands også.¹⁷ Figur 5 viser at det er

¹⁶ Utvalget av land ble gjort i samråd med EBA-sekretariatet. Gjennomsnittet for DAC er vektet med landenes andel av den totale bistanden. Som vist i Fløgstad og Hagen (2016) kan man også konstruere Theilindekser for grupper av giver- eller mottakerland.

¹⁷ Norges Theil steg fra 0,4022 i 1998 til 0,4228 i 2013. Sveriges Theil økte fra 0,4428 til 0,4495. Norge og Sverige er også to av kun seks giverland som har høyere Theil i andre halvdel av utvalgsperioden. De fire andre som oppnådde dette er Canada, Danmark, Frankrike og Nederland. Økningen fra 1998-2005 til 2006-2013 var imidlertid bare statistisk signifikant for Norges og Nederlands del (Tabell A3 i Fløgstad og Hagen 2016).

mindre forskjell mellom delindeksene i Norges tilfelle. Men også her er det mellom-verdien som er lavest, noe som indikerer at det viktigste er å gjøre noe med den geografiske spredningen av bistanden. Er det grunn til å tro at den norske reformen vil lykkes bedre enn den svenske?

Figur 5: Theil for Norge 1998-2013



Kilde: Egne beregninger

Den norske regjeringen har som den svenske avstått fra å lage en fast ramme rundt konsentrasjonspolitikken. Følgende punkter «angir hva som er vurdert i utvelgelsen av fokusland,» for å sitere redegjørelsen for forutsetningene bak forslaget som ble presentert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett (Prop. 119 S 2014-2015):

1. Lavinntektsland eller lavere mellominntektsland.
2. Land med begrenset tilgang til kapital og kompetanse fra andre kilder enn bistand.

3. Land som, i samarbeid med privat sektor, vektlegger økonomisk aktivitet for å skape vekst og arbeidsplasser.
4. Land som vektlegger menneskerettigheter og demokratispørsmål.
5. Land der vi ønsker et bredt, langsiktig, bærekraftig og fattigdomsrettet engasjement
6. Land der vi har et nærvær som gir grunnlag for tett oppfølging og løpende dialog med myndighetene
7. Land der vi har god landkunnskap og kan utgjøre en forskjell.

Det er ikke nødvendigvis noe galt med punktene, selv om det absolutt kan argumenteres for at andre momenter som fattigdom, institusjonell kvalitet og bistandsfragmentering burde vært med.¹⁸ Hovedproblemet er at det ikke finnes noen form for vektning eller metodologi for å anvende kriteriene til å komme frem til en transparent liste over land som norsk bistand bør konsentreres om. Dette ville i det minste sørge for en mer informert offentlig debatt. En minister som valgte land som ikke skåret høyt basert på angitte kriterier ville bli tvunget til å argumentere for sitt forslag. Og særinteresser ville få mindre spillerom. Det er illustrerende at i det første forslaget skulle Norge totalt gi bistand til åttifire land, mens vi nå skal ha maksimalt åttifem partnere. Regjeringen fikk umiddelbart kritikk fra frivillige organisasjoner fordi Sierra Leone ikke var på denne listen. Man kunne ikke bare kutte ut dette landet når det var midt oppe i Ebolakrisen. Underforstått: Norsk bistand og kompetanse var kritiske faktorer for Sierra Leone.

Dette er et eksempel på en mer generell logikk. Det vil på ethvert tidspunkt finnes noen gode argumenter for å spre midlene til nye temaer eller land. Men det er denne nærsynte

¹⁸ Det må også sies at det er uklart hva punkt 5 tilfører. Poenget med fokusland er vel at vi ønsker «et bredt, langsiktig, bærekraftig og fattigdomsrettet engasjement» i disse på grunn av visse karakteristika. En skulle videre tro at det ville medføre «et nærvær som gir grunnlag for tett oppfølging og løpende dialog med myndighetene» i fokuslandene, så motivasjonen for punkt 6 er heller ikke lett å forstå. Det kan muligens fortolkes som at vi ønsker å fortsette å være der vi allerede er en erfaren donor av betydning, men det fanges jo opp i punkt 7.

tilnærmingen til bistandsallokering som har resultert i en situasjon hvor mye tyder på at mottakerlandene påføres alt for store kostnader som en følge av bistandsspredning. En mer regelbasert politikk for utvelgelse av partnerland er en måte å unngå dette på. Her svikter altså regjeringen og dermed er det all grunn til å tro at det vil gå som i Sverige. Vi vil muligens oppnå en viss konsentrasjon nå når initiativet er ferskt og dermed har litt politisk tyngde, men det går neppe særlig lenge før vi er tilbake i bistandspolitisk business-as-usual.

6. Konkluderende betraktninger

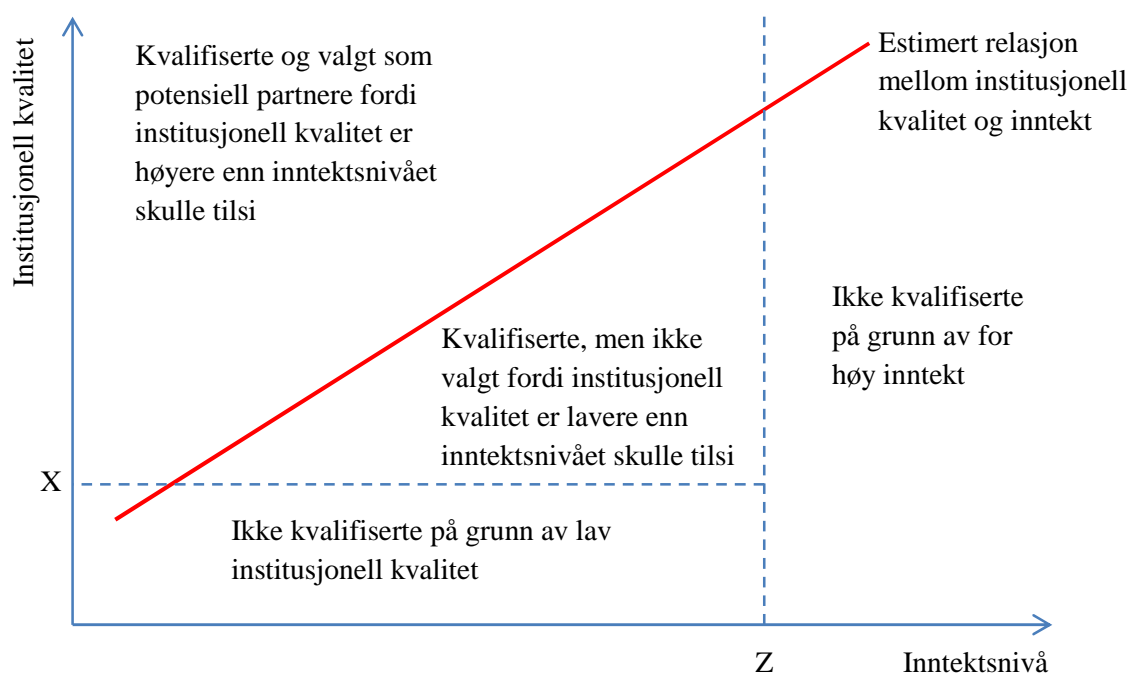
Regjeringen har annonsert at den har som målsetting å begrense norsk bistand til åttifem land, hvorav tolv skal være såkalte fokusland. I Prop 119 S (2014-2015) gis det en kort drøftelse av de sistnevnte, med noen referanser til de sju punktene jeg refererte i forrige seksjon. Det står ingenting om hvorfor det skal være tolv fokusland eller hvorfor det skal være seks av dem i to forskjellige kategorier. Mitt syn er at avveiningen mellom bistand til «land i utvikling» og «sårbare stater» er politisk i den forstand at det er et spørsmål om hvor mye risiko en vil ta, for sårbare stater har som oftest betydelig dårligere institusjoner enn andre utviklingsland. Det betyr at en bør bruke andre bistandspolitiske instrumenter der og innse at det humanitære aspektet vil være det viktigste på kort sikt.¹⁹ En vurdering av mottakernes behov og hvorvidt norsk landkunnskap er god nok er antagelig langt på vei tilstrekkelig for å avgjøre hvilke av landene som faller i denne kategorien som en bør støtte, selv om en bør ha i mente at jo dårligere institusjonene er desto større er risikoen for å mislykkes.

I land hvor forholdene ligger bedre til rette for å oppnå en positiv langsiktig utvikling vil jeg argumentere for at en kommer langt i utvelgelsen av fokusland ved å se på en kombinasjon av

¹⁹ Radelet (2004) argumenterer godt for at givne ikke bare bør variere bistandsvolumet basert på mottakernes karakteristika, men også hvilke instrumenter som benyttes.

inntektsnivå og institusjonell kvalitet.²⁰ Figur 6 illustrerer argumentet. Land med for høyt inntektsnivå (over Z) er ikke på DAC-listen over mottakerland. Land med lavt nok inntektsnivå (under Z) er kvalifiserte til å motta bistand. Noen av disse har så dårlige institusjoner (under X) at de faller i kategorien sårbare stater. Land med inntektsnivå lavere enn Z og institusjonell kvalitet høyere enn X er kandidater for langsiktig bistand. Blant disse velger en på følgende måte. Først estimeres sammenhengen mellom inntektsnivå og institusjonell kvalitet. Land som skårer høyere enn forventet gitt inntektsnivået er potensielle kandidater. Slik unngår en kritikken som ofte reises mot å være selektiv med hensyn til institusjoner, at alle fattige land har dårlige institusjoner. Siden det er en positiv sammenheng mellom institusjonell kvalitet og inntektsnivå er det noe i dette argumentet i absolutt forstand, men det betyr bare at en må bruke et relativt mål på gode institusjoner.

Figur 6: Utvelgelse av samarbeidsland



²⁰ Hagen (2015a) inneholder en mer omfattende diskusjon av denne tematikken.

Hvor mange land som vil være kvalifiserte er ikke gitt på forhånd. Det er heller ikke slik at en er nødt til å gi bistand til alle disse. For å ta et hypotetisk eksempel: Selv om alle de åttifem på den nåværende listen til regjeringen skulle falle i denne gruppen virker det av flere grunner fornuftig å begrense antallet som faktisk får. Gitt målefeil i estimeringen er det antagelig ikke så farlig å utvise et visst skjønn her. Det kan for eksempel anvendes på den nåværende politikken, for selv om det er institusjoner som er viktigst for økonomisk utvikling på lang sikt er det mange eksempler på at fattige land med ganske svake institusjoner har vokst raskt på kort sikt.²¹ Dersom man kan identifisere myndigheter som ønsker å føre en politikk som kan gi et slikt løft bør man støtte oppunder dem. Landkunnskap er en veldig viktig forutsetning for slike vurderinger og den bygges og vedlikeholdes over tid.²² En bør derfor være litt tålmodig, for eksempel ved å ha en tidshorisont på fem år, men samtidig ikke låse seg så fast at det blir vanskelig å nedskalere bistanden til et land dersom omstendighetene skulle tilsi det.²³ Det indikerer at gruppen av fokusland heller ikke bør være for liten. Fem til ti land er antagelig en passelig størrelse.

Fokusland for langsiktig utviklingssamarbeid bør helst få bistand i form av generell budsjettstøtte. Dette har to fordeler. For det første spiller det på lag med mottakernes egne kunnskaper om hvor skoen trykker. Kravene til informasjonen som er nødvendig for å ta gode avgjørelser reduseres til et spørsmål om en tror myndighetene har vilje og kompetanse til å gjennomføre tiltak som vil komme det brede lag av befolkningen til gode. Dagens bistandspolitikk krever i stedet detaljert kunnskap om mange ulike sektorer, programmer og

²¹ Acemoglu og Robinson (2012) gir en lettlest innføring i litteraturen om institusjoner og langsiktig utvikling. Konklusjonen til Jones og Olken (2008: 582) er representativ for studier av vekstaksellerasjoner: "The capacity of countries across the income spectrum to produce sustained episodes of high growth suggests that rapid increases in welfare have been within the reach of most economies."

²² Økonomisk politikk har sterk effekt i de fleste vekstmodeller (Easterly 2005). At det har vært vanskelig å finne disse igjen i empiriske studier basert på tverrsnitt av land skyldes antagelig at en ser etter for generelle sammenhenger. Nest-best teori forteller oss at optimal politikk er kontekstspesifikk. Dette er også en grunn til at landkunnskap er viktig i bistand.

²³ Andre momenter som bør tas med i vurderingen er graden av fragmentering av bistanden til et land og hvorvidt det får mer eller mindre totalt sett relativt til sin kapasitet og sine behov.

prosjekter og egentlig også avanserte analyser for å anslå fortrenings-effekter og virkninger i generell likevekt. For det andre reduseres bistandsspredningen på sektornivå og med det også mottakers transaksjonskostnader.

Til tross for at en enkel utvalgsprosedyre som følger disse prinsippene vil være mye mer transparent enn regjeringens forslag løser den ikke gjennomføringsproblematikken. For å sikre at en overholder reglene når midlene faktisk skal utbetales må en institusjonalisere dem, ellers er man raskt tilbake i den dårlige likevekten hvor bistand gis selv om mottakerne ikke har overholdt sine forpliktelser.²⁴ Når USA, som er mer kjent for å forfølge egne interesser enn mottakernes på bistandsfeltet, har klart å opprette en regelbasert organisasjon som the Millennium Challenge Corporation burde det ikke være utenfor Norges mulighetsområde. Å flytte den langsiktige bistanden ut av Utenriksdepartementet igjen kunne vært et første steg på veien. Enten kunne Norad få tilbake dette ansvaret eller det kunne legges til et eget departement med en egen minister med ansvar for å allokere midlene basert på kriterier som antas å fremme utvikling i samarbeidspartnerne.²⁵ Ettersom norsk næringsliv blir mer og mer internasjonal vil det sannsynligvis bli vanskeligere og vanskeligere for diplomater som skal fremme norske interesser både å unngå å blande kortene og å ta kontroversielle avgjørelser som bistandskutt i land hvor bedriftene våre satser. Givernes kommersielle og geopolitiske interesser er nok en viktig grunn til at den globale bistanden er så fragmentert.²⁶ Skal vi klare

²⁴ At bistanden er dynamisk inkonsistent på denne måten betegnes ofte som Samaritanens Dilemma og kan forklare hvorfor tidligere forsøk på å «kjøpe» reformer i mottakerlandene med bistandsmidler har mislykkes, jfr. Hagen (2006a) og Svensson (2003). For empiri, se for eksempel studiene i Devarajan m.fl. (2001).

²⁵ Hvis man legger denne oppgaven til Norad, kan det argumenteres for at direktoratet bør få en mer uavhengig stilling. Det kan også argumenteres for at man i så fall bør legge evaluering og analyse til et annet uavhengig organ, som i Sverige. Lindkvist og Dixon (2014) presenterer mer generelle argumenter for hvorfor institusjonelle endringer når det gjelder ansvaret for bistandsevaluering kan være en god ide i Norge.

²⁶ I Hagen (2006b) viser jeg teoretisk at når to parter skal finansiere flere kollektive goder kan en forvente en bortimot perfekt arbeidsdeling basert på relativ prioritet. Når vi da observerer at mange donorer gir til de samme formålene (land, sektorer, programmer) er det nærliggende å slutte at det må skyldes private gevinster ved involveringen.

å gjøre noe med den delen av spredningen som skyldes norsk bistand bør vi også av den grunn skjærme bistanden fra hverdagspolitikkenes krav, som sjelden bidrar til at den blir mer effektiv.

Referanser

Acemoglu, D. og J.A. Robinson (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Profile books, London.

Acharya, A., A.T.F. de Lima og M. Moore (2006). Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid. *Journal of Development Studies* 42 (1), 1-21.

Aldasoro, I., P. Nunnenkamp, og R. Thiele (2010). Less aid proliferation and more donor coordination? The wide gap between words and deeds. *Journal of International Development* 22 (7), 920-940.

Annen, K. og S. Kosempel (2009). Foreign aid, donor fragmentation, and economic growth. *The B.E. Journal of Macroeconomics* 9 (1, Contributions), Article 33.

Bigsten, A. og S. Tengstam (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development* 69, 75-85.

Birchler, K. og K. Michaelowa (2013). Making aid work for education in developing countries: an analysis of aid effectiveness for primary education coverage and quality. Working Paper No. 2013/021, WIDER.

Devarajan, S., D.R. Dollar og T. Holmgren (red.) (2001). *Aid and reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*. The World Bank, Washington, D.C.

Djankov, S., J.G. Montalvo og M. Reynal-Querol (2009). Aid with multiple personalities. *Journal of Comparative Economics* 37 (2), 217–229.

Dreher, A. og K. Michaelowa (2010). Methodology to measure progress towards in-country division of labor. Mimeo.

Dreher, A., F. Mölders og P. Nunnenkamp (2010). Aid delivery through non- governmental organisations: does the aid channel matter for the targeting of Swedish aid? *World Economy* 33 (2), 147–76.

Easterly, W. (2005). National policies and economic growth: a reappraisal. I Aghion, P. og S.N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, volum 1A. Elsevier, Amsterdam.

Fløgstad, C. og R.J. Hagen (2016), Aid Dispersion: Measurement in Principle and Practice, Mimeo, UiB.

Government Offices of Sweden (2014). Aid Policy Framework – the Direction of Swedish Aid. Government Communication 2013/14: 131, Stockholm.

Hagen, R.J. (2006a). Samaritan agents? On the strategic delegation of aid policy. *Journal of Development Economics* 79 (1), 249-263.

Hagen, R.J. (2006b). Buying influence: aid fungibility in a strategic perspective. *Review of Development Economics* 10 (2), 267-284.

Hagen, R.J. (2015a). Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation. Rapport 2015: 03, Expertgruppen för biståndsanalys.

Hagen, R.J. (2015b). Rents and the political economy of development aid. I Congleton, R.D. og A.L. Hillman (red.), *Companion to Political Economy of Rent Seeking*, Edward Elgar.

Jones, B.F. og B.A. Olken (2008). The anatomy of start-stop growth. *Review of Economics and Statistics* 90 (3), 582–587.

Kimura, H., Y. Mori og Y. Sawada (2012). Aid proliferation and economic growth: a cross-country analysis. *World Development* 40 (1), 1-10.

Knack, S. og A. Rahman (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics* 83 (1), 176–197.

Knack, S. og L. Smets (2013). Aid tying and donor fragmentation. *World Development* 44, 63-76.

Kron, R. (2012). Hur kan regeringens val av biståndsländer förklaras? *Ekonomisk debatt* 40, 5-15.

Lindkvist, I. og V. Dixon (2014), To 'Feel Good', or to 'Do Good'? Why We Need Institutional Changes to Ensure a Results Focus in Norwegian Development Assistance, *Journal of Development Effectiveness* 6 (4), 350-360.

Ministry for Foreign Affairs (2007). Guidelines: decisive factors for country focus, Memorandum, Department for Development Policy, Stockholm.

Nunnenkamp, P., H. Öhler og R. Thiele (2013). Donor coordination and specialization: did the Paris Declaration make a difference? *Review of World Economics* 149 (3), 537–563.

OECD (2013). OECD Development Co-operation Peer Review: Sweden 2013. OECD, Paris.

OECD (2014). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2013, OECD, Paris.

Proposisjon 119 S (2014-2015). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015. Finansdepartementet.

Radelet, S. (2004). Aid effectiveness and the millennium development goals. Working Paper 39, Center for global development.

Ruud, A.E. og K.A. Kjærland (2003). *1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, bind 2 i Norsk utviklingshjelps historie. Fagbokforlaget, Bergen.

Selbervik, H.B. (2006), *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: the Nordic Countries*, Report 2006:8, CMI, Bergen.

Selbervik, H.B. (2015), The Final Nail in the Coffin for ‘Nordic Exceptionalism’ in Development Assistance? I *The End of Nordic Exceptionalism?* Kirkens Nødhjelp, Oslo.

Shorrocks, A.F. (1980). The Class of Additively Decomposable Inequality Measures, *Econometrica*, 48(3), 613-625.

Svensson, J. (2003). Why conditional aid does not work and what can be done about it? *Journal of Development Economics* 70 (2), 381– 402.

Institutt for økonomi
Universitetet i Bergen
Postboks 7800
5020 Bergen
Besøksadresse: Fosswinckels gate 14
Telefon: +47 5558 9200
Fax: +47 5558 9210
www.uib.no/econ/