

# Langsiktig bistand og økonomisk utvikling\*

Rune Jansen Hagen<sup>A</sup>

---

## Sammendrag

Bistandspolitikken har hovedsaklig reflektert giverlandenes økonomiske og utenrikspolitiske interesser, men begrensede resultater skyldes også grunnleggende incentivproblemer. Ny oppmerksomhet omkring vedvarende fattigdom og manglende økonomisk vekst i fattige land har i kombinasjon med erfaringene som er gjort gitt støtet til en omlegging av politikken internasjonalt. I denne artikkelen beskrives den nye bistandspolitiske agendaen, og rasjonale for den drøftes. Konklusjonen er at reformene finner gode begrunnelser i både teoretiske og empiriske studier av økonomisk utvikling, men ikke adresserer alle eksisterende problemer. Den viktigste utfordringen er å sikre at omleggingen gjennomføres.

---

## 1 INNLEDNING

Bistandspolitikken er under omlegging internasjonalt fra et regime som har vært giverstyrt, men likevel ukoordinert; lite resultatorientert til tross for mange målsettinger; og sterkt fragmentert med hensyn til antall aktører og aktiviteter til et system basert på

- eierskap og partnerskap, dvs. at det er mottakerne som skal lede samarbeidet med giverne;
- resultatorientering av innsatsen;
- selektivitet i allokeringen av bistandsmidler basert på resultater;
- harmonisering av praksisen til givere og mottakere, og samordning av giverne.

Omleggingen forventes å gi økt bistandseffektivitet, noe som er svært viktig gitt at bistandsnivået sannsynligvis vil øke kraftig frem mot 2015. Komplementære reformer er overgang til mer generelle bistandsformer som sektor- og budsjettstøtte, som allerede har pågått en tid. I denne artikkelen drøftes rasjonale for endringene som finner sted i seksjon 2-7. I siste seksjon oppsummerer og konkluderer jeg drøftingen, og peker på noen gjenstående utfordringer.

## 2 DET INTERNASJONALE BISTANDSSYSTEMET: AKTØRER OG INTERESSER

Når bistandens bidrag til langsiktig utvikling skal vurderes basert på historiske data, kan en ikke nødvendigvis forvente å finne ubetingede positive effekter. Hovedargumentasjonen for offisielle overføringer til fattige land har rett nok alltid vært basert på behovene i mottakerlandene. Et uttrykk for dette er at OECDs Development Assistance Committee (DAC) ikke regner militærstøtte og lån på rene kommersielle vilkår som Official Development Assistance (ODA). Det finnes imidlertid en stor litteratur som viser at en viktig motivasjon bak fordelingen av bistand har vært donorenes egeninteresser knyttet til utenrikspolitiske og kommersielle mål,

---

\* Artikkelen er basert på arbeid utført som sekretariatsleder for et utvalg nedsatt av Utenriksdepartementet for å vurdere de frivillige organisasjonenes rolle i bistand. Jeg ønsker å takke en anonym konsulent samt utvalgsmedlemmene, spesielt Jørn Rattsø, for nyttige kommentarer. Synspunktene som fremkommer er imidlertid mine egne, og deles ikke nødvendigvis av disse eller av Utenriksdepartementet.

<sup>A</sup> Rune Jansen Hagen er førsteamanuensis ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen og assosiert medarbeider ved SNF.

spesielt for de store giverlandene sin del.<sup>1</sup> Mye av støtten har ikke vært gitt med den hensikt å fremme økonomisk utvikling i mottakerlandene.

Moderne bistand startet under den kalde krigen, og ønsket om å demme opp for kommunismen var, i en blanding med altruistiske motiver som varierte fra land til land, et element i bistandspolitikken til de fleste vestlige land. Tilsvarende incentiver fantes på den andre siden av den ideologiske skillelinjen. Andre eksempler på denne typen egeninteresser i bilateral bistandspolitik er USAs sterke støtte til Egypt og Israel etter Camp David-avtalen. Alesina og Dollar (2000: 40) beskriver de total overføringene til disse to landene på følgende måte: «Egypt and Israel receive much more aid than other countries with similar characteristics. Egypt receives 481 per cent more and the value for Israel is basically off the scale.» Frankrikes fokus på sine tidligere kolonier og Japans prioritering av land i Asia som det har tette økonomiske forbindelser til er en del av dette bildet.

Det har vært noe mindre oppmerksomhet rundt allokeringen av multilateral bistand. Eksisterende studier indikerer imidlertid at denne i langt større grad bestemmes av nivået på sosiale og økonomiske indikatorer for mottakerlandene.<sup>2</sup> Det fremheves også ofte at de rike landenes kommersielle interesser har mindre spillerom der. Innkjøpsprosessene er gjerne mer åpne og i større grad basert på internasjonal konkurranse. Noen små bilaterale givere – de nordiske land og Nederland - likner på multilaterale aktører i så måte; mottakerlandenes økonomiske og sosiale karakteristika synes å være viktigst når bistandsmidlene skal fordeles.<sup>3</sup> Det forklares ofte med henvisning til at de ikke har en fortid som kolonistormakter og relativt svake kommersielle interesser i utviklingslandene. Norges egen bistandshistorie demonstrerer at dette ikke har forhindret bruk av for eksempel bundet bistand, men i et komparativt perspektiv kommer likevel medlemmene av denne gruppen relativt godt ut.

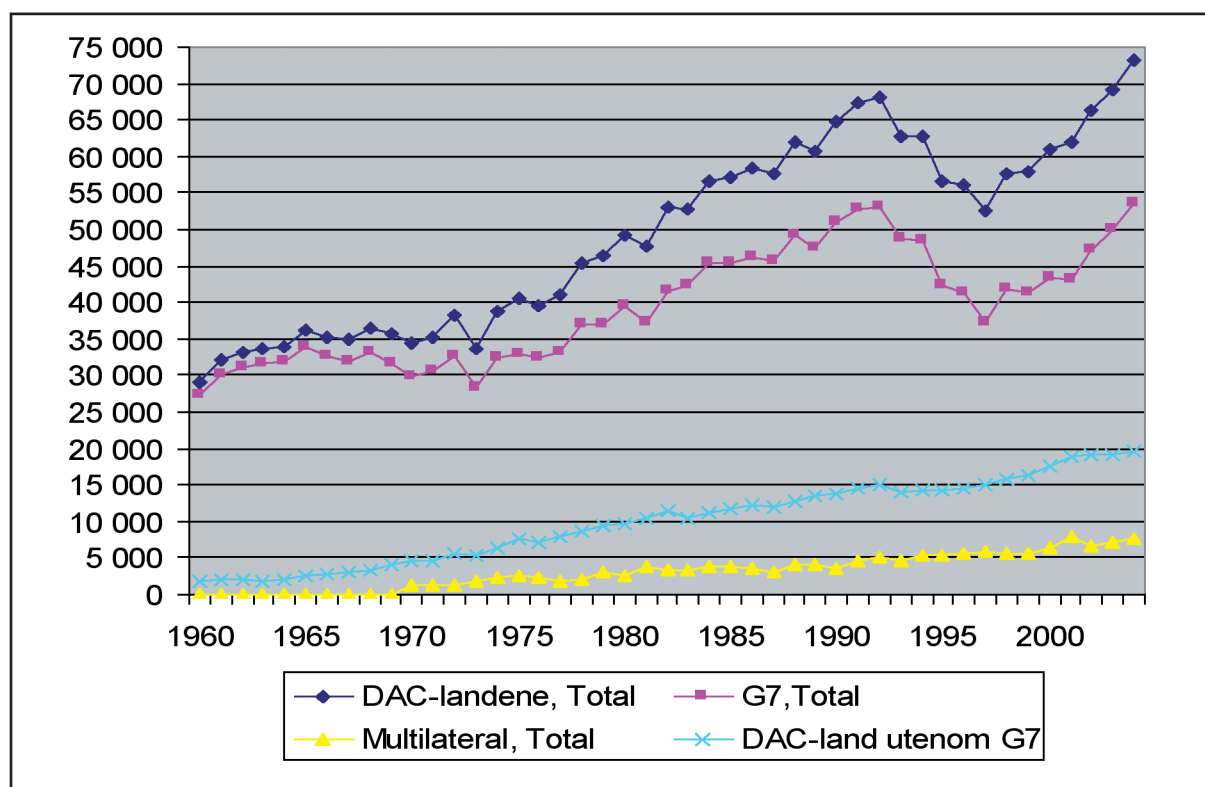
Samlet sett har bistandsallokeringen gitt systematiske skjevheter. For det første har det vært en skjevhet i fordelingen mellom lavinntekts- og middelinntektsland i favør av sistnevnte gruppe. For det andre har små mottakerland målt i befolkningsstørrelse fått mer bistand per capita enn like fattige land med flere innbyggere. Donorenes strategiske interesser har også hatt betydning for bistandsnivået. Gitt at bistand fra de store DAC-landene under den kalde krigen i stor grad ble brukt til å holde regimer i mottakerlandene på vestlig side, er det ikke overraskende at Berlin-murens fall ble etterfulgt av en reduksjon i bistandsnivået, jf. Figur 1. Mange observatører fortolket dette som et utslag av bistandstretthet i giverlandene etter tiår med u-hjelp som ikke hadde virket i henhold til forhåpningene om en rask nedgang i fattigdom og ulikhet i verden. Det er imidlertid mer sannsynlig at hovedårsaken til fallet var at mye av det realpolitiske rasjonale for bistanden forsvant. For det første har ikke støtten i den offentlige opinionen endret seg i særlig grad. For det andre burde dette ha medført at overføringene fra alle givere gikk ned. Som Figur 1 viser, skyldes imidlertid den totale nedgangen fra 1992-97 i all hovedsak reduksjon i G7-landene. De har som nevnt hatt sterkere utenrikspolitiske og kommersielle interesser knyttet til gavene enn andre bilaterale donorer. Reduksjonen i USAs bistand sto alene for halvparten av fallet i de store landenes bidrag. Bistand fra andre DAC-land falt kun fra 1992 til 1993. Deretter økte den igjen. Det samme gjelder for multilateral bistand. Økonometriske analyser bekrefter at det er slutten på den kalde krigen som er hovedårsaken til bølgedalen i bistandsnivået på 1990-tallet.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Utvalgte eksempler er Alesina og Dollar (2000), Boone (1996) og Chauvet (2002).

<sup>2</sup> Studier av allokeringene til ulike multilaterale organisasjoner er blant annet gjort av Cashel-Cordo og Craig (1997), Frey og Schneider (1986), Maizels og Nissanke (1984) og Neumayer (2003).

<sup>3</sup> Se spesielt Gates og Hoeffler (2004). En detaljert sammenlikning av de nordiske donorene foretas av Selbervik og Nygaard (2005).

<sup>4</sup> Jevnfør Boschini og Olofsgård (2003) og Berthelemy og Tichit (2004). Sistnevnte studie viser at bare en liten del av nedgangen motsvares av at tidligere Østblokkland er nye mottakere av bistand. Disse overføringene har vært registrert separat av DAC under betegnelsen Official Aid. I 2006 gikk man imidlertid over til en enhetlig liste over bistandsmottakere.

**Figur 1** ODA 1960-2004

En viktig konklusjon man kan trekke av det ovenstående er at empiriske studier av bistandens effekter på økonomisk utvikling forteller oss lite om dens potensial som instrument for fattigdomsbekjempelse internasjonalt. Samtidig indikerer resonnementet rundt Figur 1 at bistand nå kan bli et mer effektivt redskap i så henseende. Det samme gjør trenden med hensyn til andelen av bilateral finansiell bistand som er bundet til kjøp av varer i giverlandet, en praksis som kraftig reduserer verdien av midlene for mottaker.<sup>5</sup> Det er liten grunn til å forvente at bistandspolitikken blir fri for utenrikspolitiske interesser i den nærmeste fremtiden, men mange argumenterer nå for at det er stor grad av sammenfall mellom interessene til rike og fattige land fordi fattigdom fører til miljøødeleggelse, migrasjon i stor skala og væpnede konflikter som også har negative konsekvenser for verdens privilegerte. Enigheten om FNs tusenårsmål kan ses på som et uttrykk for dette sammenfallet, samtidig som det signaliserer en resultatorientering av bistanden mot disse målene. Dette kan forklare hvorfor bistandsnivået har tatt seg opp igjen det siste tiåret. Hvis veksten reflekterer givernes egeninteresser, er det imidlertid ikke gitt at allokeringen mellom fattige land vil forbedre seg.

### 3 POLITIKK, INSTITUSJONER OG ØKONOMISK VEKST

Bistandens normative rasjonale har alltid vært varig fattigdomsreduksjon. I et slikt perspektiv bør ressuroverføringene fra nord til sør være hjelp til selvhjelp: De skal sette mottakerne i stand til å styre sin egen utvikling. Den opprinnelige oppskriften for bistand som hjelp til selv-

<sup>5</sup> Den mest kjente studien er Jepma (1991), som anslår at de direkte kostnadene er på mellom 15 % og 30 %. I tillegg kommer indirekte kostnader som fokus på prosjekter med høye importandeler og lignende. I DAC (2003) anslås det at andelen av den finansielle bilaterale bistanden som er ubundet har steget fra nesten 60 % tidlig på 1980-tallet til over 80 %. Det må imidlertid påpekes at teknisk samarbeid, som for det aller meste er knyttet til kjøp av tjenester i giverlandene, utgjør omtrent 1/3 av total ODA men er ikke inkludert i disse tallene. Dessuten lar store land som Italia og USA være å rapportere om bindingsgraden til bistanden sin.

hjelp var omtrent som følger: Årsaken til at noen land er fattige, er at de har lite kapital; med lav inntekt blir den innenlandske sparingen også lav; dette betyr i sin tur et lavt investeringsnivå og dermed fortsatt fattigdom. Internasjonale kapitalmarkeder kan ikke forventes å frembringe denne typen risikokapital. Ved å gi dem investeringsmidler i form av bistand kan industri-landene hjelpe utviklingslandene med å gjøre et krafttak for å bryte ut av fattigdomsfellen. Når vekstprosessen først er kommet i gang, vil de selv kunne spare det som er nødvendig for å kunne fortsette fremgangen. Til tross for den store økningen i tilgangen på privat kapital siden 1950-tallet, fremstår denne tankerekken fortsatt som besnærende for mange. Forfatterne bak FNs Millenniumsprosjekt (UNDP 2005: 50-52) argumenterer slik for denne modellen:

*«Many Least Developed Countries, especially in Sub-Saharan Africa, are stuck with low or negative growth. Why? Because their saving rates are too low to offset population growth and depreciation, and they are unable to attract the needed investments from abroad... A big push of aid-supported investment that puts the country on the path of increased savings and self-propelling growth is far more efficient than low quantities of aid that do not change the fundamental growth potential of the economy.»*

Den opprinnelige varianten, basert på Harrod-Domar modellen samt en implisitt forutsetning om at all bistand investeres, er imidlertid forlenget diskreditert av empirien (Easterly 1999). Teoretisk var modellen utdatert allerede den gang den ble adoptert som rettesnor for bistandsallokering av de multilaterale finansinstitusjonene. Selv om det også finnes nyere vekstmodeller som illustrerer mekanismer som forårsaker fattigdomsfeller, synes ikke empirien å understøtte dette som en generell forklaring, i alle fall ikke så lenge en med det mener en situasjon med tilnærmet nullvekst (Easterly 2005a, Kraay og Raddatz 2005 og Rodrik 2006). Den neoklassiske vekstmodellen, som ble utviklet av Nobelprisvinner Robert Solow på midten av 1950-tallet, kan brukes som grunnlag for et mer optimistisk scenario for fattige land. Den predikerer at dersom to land er like med hensyn til alle relevante faktorer bortsett fra kapitalbeholdningen, vil det fattigste landet vokse raskest fordi kapitalavkastningen vil være høyest her. En kan fortolke det som at investeringsmulighetene er bedre i fattige land alt annet like fordi det er flere gode prosjekter igjen å gjennomføre. Hypotesen om absolutt konvergens i inntektsnivåene finner imidlertid ingen støtte i dataene.

En årsak er selvsagt at det er andre forskjeller mellom fattige og rike land enn mengden realkapital som de har til disposisjon. Fattige land har strukturelle ulemper som kan gjøre det vanskelig å få til økonomisk utvikling. En del har klimatiske, topografiske og geografiske ulemper som gir høye produksjons- og transportkostnader. Mange er små og svært avhengige av utviklingen i internasjonale vare- og faktormarkeder, som eksempelvis kan føre til makroøkonomiske styringsproblemer. Rike land har ført en økonomisk politikk som har skadet interessene til en del utviklingsland, med jordbrukspolitikken som det mest kjente eksempelet. Botswana illustrerer imidlertid at slike faktorer ikke behøver å være avgjørende. Landet har en liten befolkning, er uten tilgang til havet og store områder består av ørken eller halvørken. Ved uavhengigheten i 1965 var innbyggerne fattige og uten utdanning. Likevel klarte de å utnytte inntektene fra en eneste naturressurs til å vokse raskere enn noen andre land i siste halvdel av det tjuende århundre. Som vi skal se, klarte Botswana også å forvalte bistanden landet mottok på en meget god måte. Begge deler skyldes at landet bygde opp gode offentlige institusjoner og førte en økonomisk politikk som i hovedsak var fornuftig. Dette er i tråd med nyere vekstteori, hvor økonomisk politikk spiller en avgjørende rolle gjennom å påvirke incentivene til å investere i real- og humankapital og til å drive med forskning og utvikling, samt ved å påvirke produktiviteten til innsatsfaktorene. Selv om resultatene av empiriske studier av sammenhengene mellom økonomisk politikk og vekst varierer med hensyn til hvilke variabler som er signifikante, er hovedpoenget her at litteraturen gir sterk støtte til prediksjonen om betinget

konvergens: For gitte verdier på politikvariablene vokser fattige land raskere enn rike. En annen innretning på politikken kan altså øke vekstraten.

Fokuset på økonomisk politikk har naturlig ledet til at en har fått økt oppmerksomhet omkring et lands institusjoner, ofte kollektivt betegnet som styresettet. En dekkende definisjon av styresett er den som Kaufmann, Kraay og Mastruzzi (2004: 254) benytter:

*«Governance is defined as the exercise of authority through formal and informal traditions and institutions for the common good, thus encompassing: (1) the process of selecting, monitoring, and replacing governments; (2) the capacity to formulate and implement sound policies and deliver public services, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.»*

Styresettet er knyttet til valget og håndteringen av de politiske, byråkratiske og rettslige institusjonene i et land, formelle så vel som uformelle. En rekke nyere studier har påvist at variasjoner i kvaliteten til slike institusjoner forklarer mye av variasjonen i inntektsnivået mellom land, som er et uttrykk for langsiktige forskjeller i vekstrater.<sup>6</sup> De skiller ikke alltid klart mellom ulike sider ved styresett, men den vanligste fortolkningen er at resultatene demonstrerer betydningen for økonomisk utvikling av at private eiendomsrettigheter beskyttes. At rettsstatsprinsipper etterleves generelt og at en har et uavhengig og velfungerende rettsvesen spesielt er viktig fordi det skaper sikkerhet omkring økonomisk aktivitet, særlig investeringer i realkapital. Korrupsjon og ineffektivitet som øker usikkerheten og kostnadene ved å benytte rettsvesenet som tvisteløsningsmekanisme kan ha sterkt negative konsekvenser for investeringsviljen.

Statens betydning i kraft av sin rolle som leverandør av viktige kollektive goder kommer også klart frem i disse studiene. Lav kompetanse, korrupsjon, nepotisme og sterk grad av politisering er karakteristika ved den offentlige administrasjonen i mange fattige land (Hagen 1999a). Hvis en med byråkrati mener den klassiske weberianske administrasjon bestående av godt betalte, kompetente medarbeidere som følger universelle regler i sitt arbeid, kan en hevde at fattige lands problem i mange tilfeller er for lite byråkrati. Den økte vektleggingen av statsbygging i bistandssammenheng i de senere år bygger på en erkjennelse av at en velfungerende stat er en nødvendig forutsetning for å oppnå økonomisk utvikling på lang sikt.

Studier av effektene av politisk regime på økonomisk utvikling har en lang tradisjon. Teoretisk er det uklart om demokrati kan forventes å være bra for vekst eller ikke (Hagen 1999b). Historien gir mange eksempler på både vekstfremmende og veksthemmende diktaturer. Resultatene av de mer systematiske empiriske studiene kan kort oppsummeres som at det ikke synes å være robuste forskjeller mellom politisk regimer med hensyn til den gjennomsnittlige vekstraten.<sup>7</sup> Demokratier ser imidlertid ut til å gi en viktig velferdsgevinst utover egenverdien av politisk frihet - en mer stabil økonomisk utvikling - noe som sannsynligvis skyldes at det finnes formelle prosedyrer for utvelgelse av ledere og velfungerende konflikthåndteringsmekanismer (Rodrik 1997).

Institusjoner har per definisjon en viss varighet og mange av studiene finner at røttene til denne typen institusjoner kan spores tilbake til landenes kolonihistorie, klima og geografi, som ikke kan endres. Heldigvis impliserer ikke det at land med svake institusjoner er fanget i en

<sup>6</sup> Se Acemoglu, Johnson og Robinson (2001, 2002), Easterly og Levin (2003), Hall og Jones (1999) og Rodrik, Subramanian og Trebbi (2004). Viktige forløpere er Knack (1996) og Keefer og Knack (1997), som demonstrerer betydningen av denne typen institusjonelle variabler i mer tradisjonelle vekstregresjoner.

<sup>7</sup> Tre nyere studier eksemplifiserer dette generelle resultatet. Barro (1997) finner en ikke-lineær sammenheng, hvor vekstraten først går opp og så faller med økninger i graden av demokrati. Przeworski et al. (2000) avdekker ikke forskjeller mellom politiske regimer med hensyn til veksten i økonomien totalt sett, men inntekt per capita vokser raskere i demokratene i deres datasett fordi befolkningsveksten er lavere. Tavares og Wacziarg (2001) konkluderer at humankapitalen øker raskere og realkapitalen saktere i demokratier, og at nettoeffekten er svakere veksttakt under slike regimer. Resultatene varierer altså med datasett og metoder, og det er ingen tendens til konvergens i retning av et klart ja eller nei på spørsmålet om demokrati er bra for økonomisk vekst.

fattigdomsfelle. For det første kan institusjoner reformeres, selv om det kan være vanskelig. For det andre forklarer ikke forskjeller i institusjonell kvalitet all variasjon i inntektsnivået mellom land. Det er for eksempel rom for at godt lederskap kan gjøre betydelig forskjell, spesielt i diktaturer hvor prosessen for å selektere politiske ledere ikke er institusjonalisert (Jones og Olken 2005). For det tredje snakker vi som nevnt her om vekst på veldig lang sikt. På kort til mellomlang sikt finner man mange eksempler på rask vekst i land som ikke har det man vanligvis tenker på som godt styresett (Hausmann, Pritchett og Rodrik 2005). Man ser også mange eksempler på rask vekst i land og regioner – for eksempel i Afrika - hvor utviklingen på lengre sikt har vært mye svakere. Hovedproblemet med svake institusjoner er altså ikke å generere vekst, men å opprettholde veksten over tid.

#### 4 ØREMERKING AV BISTANDSMIDLER

Hvilken rolle spiller bistand i dette bildet? Som nevnt var fokuset i bistandens tidlige fase på investeringer i utviklingslandene, og da spesielt i infrastruktur som veier og dammer. Den dominerende bistandsformen var derfor prosjekter for å gjennomføre denne typen aktiviteter. Jevnt over ga (og gir) disse prosjektene god økonomisk avkastning *ex post*. På makronivå ble imidlertid den raske veksten i utviklingslandene på 1960-tallet avløst av svak eller negativ utvikling i inntekt per capita, spesielt etter prissjokkene på råvarer på 1970-tallet. En fikk dermed et mikro-makro paradoks (Mosley 1987): De gode resultatene på prosjektnivå brakte ikke fremgang for økonomien som helhet. En mulig forklaring er at penger er omfordelbare (fungible); hva giverne tror de finansierer er ikke nødvendigvis det de faktisk finansierer, jevnfør Boks 1. Ved å «selge» gode prosjekter til bistandsorganisasjonene, kan myndighetene i mottakerlandene bruke sine egne midler på andre tiltak. Hvis disse anvendelsene har lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn prosjektene donorene gjennomfører, vil bistandens reelle effekt være svakere enn det en skulle forvente ut i fra en evaluering av prosjektavkastningen.

Det finnes mange studier av effektene av bistand på mottakernes budsjetter. De viktigste av dem er oppsummert av Devarajan og Swaroop (2000). En kortversjon av de mange ulike resultatene er at effektene varierer mellom land og sektorer. Når det gjelder Indonesia fra 1966 til 1986, finner for eksempel Pack og Pack (1990) at mesteparten av den øremerkede bistanden ble anvendt i henhold til donorenes intensjoner. Deres analyse av det samme spørsmålet i den Dominikanske Republik i omtrent samme tidsrom gir derimot som konklusjon at det hadde foregått en betydelig omallokering av ressurser (Pack og Pack 1993). Tilsvarende finner Feyzioglu, Swaroop og Zhu (1998) at i et tverrsnitt av land var subsidierte lån til jordbruks-, utdannings- og energisektorene fullt omfordelbare, mens lån til transport- og kommunikasjonsformål i sin helhet ble benyttet innenfor sektoren. En nærliggende forklaring på variasjonen er at prosjekter innenfor transport og kommunikasjon er så omfattende og kapitalintensive at mottakerlandene ikke er i stand til å realisere dem selv. Forskjellene mellom land gjenspeiler sannsynligvis blant annet forskjeller i bistandsnivået.<sup>8</sup>

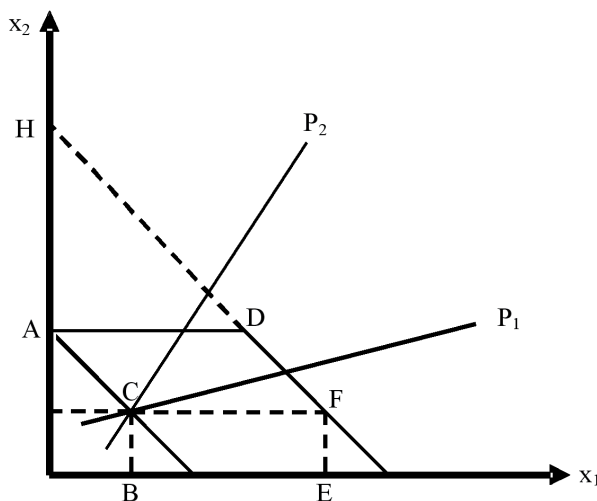
<sup>8</sup> Resultatene til Boone (1996) tyder på at disse hypotesene har noe for seg. Han finner at «[i]n small countries, or countries where the aid/GNP ratio is extremely large (over 15 % of GNP) [...] aid does lead to higher investment.» Dette er i kontrast til hovedkonklusjonen hans - «[t]he marginal propensity to consume is insignificantly different from one» – som indikerer at bistand, som hovedsaklig har vært gitt til investeringsformål, er fullt omfordelbar.

**Boks 1: Effekter av øremerket bistand**

Anta at en giver (G) ønsker å støtte utdanningssektoren i et mottakerland med et gitt beløp. Mottakeren (M) bryr seg om både utdanning ( $x_1$ ) og en annen budsjettkategori ( $x_2$ ), for eksempel militærutgifter. For ikke å gjøre figuren under for komplisert er ikke indifferenskurvene tegnet inn. Linjene  $P_1$  og  $P_2$  viser imidlertid to mulige baner for forbruket på de to godene ettersom budsjettnivået varierer. Ethvert punkt på disse tilsvarer en optimal kombinasjon ( $x_1, x_2$ ) for M. Uten bistand har M et budsjett som resulterer i at den velger punktet C. Når G ønsker å gi et tilskudd til  $x_1$  som tilsvarer linjestykket E-B, er spørsmålet hvor en ender. Hvis bistanden ikke er omfordelbar, havner en opplagt i F, slik G vil. Det er imidlertid langt fra optimalt for M, som ønsker å bruke noe av bistanden på  $x_2$ . Hvis den får bestemme og har preferansene som uttrykkes i  $P_1$ , blir resultatet at en ender opp i skjæringspunktet mellom denne linjen og den nye budsjettlinjen. I så fall er bistanden fullstendig omfordelbar; øremerkingen har ingen betydning. Et sluttresultat mellom disse punktene betyr at bistanden er delvis omfordelbar; verken G eller M oppnår akkurat det de ønsker.

Hvis man antar at det er en grense for mye M kan redusere sin innsats med, er det relativt enkelt å vise at resultatet avhenger av preferanseforskjellene mellom G og M. I figuren under antas det at M ikke kan bruke mindre enn bistandsbeløpet i utdanningssektoren, for eksempel fordi G da vil gripe inn og forlange at dette blir gjort. Den nye budsjettlinjen får da en knekk der hvor avstanden mellom budsjettlinjen og den lodrette akse er lik bistandsbeløpet E-B. Punkter nordvest for D er ikke oppnåelig for M (stiplet linje). Det blir da umulig for en mottaker med preferanser reflektert i  $P_2$  å nå det som hadde vært den optimale kombinasjonen ( $x_1, x_2$ ) dersom den hadde kunne disponere pengene fritt. Med andre ord er ikke bistanden fullstendig omfordelbar i dette tilfellet. Det beste M da kan oppnå er å ende i knekkpunktet, hvor  $x_1$  finansieres i sin helhet av bistand mens den bruker alle sine ressurser på  $x_2$ .

Eksempelen illustrerer det intuitive poenget at hvorvidt øremerket bistand kanaliseres til andre formål ikke bare avhenger av den tekniske muligheten til å gjøre det, men også av hvorvidt det er ønskelig for M. En mottaker med preferanser uttrykt ved  $P_1$  er ikke faktisk beskranket i sitt valg selv om restriksjonen  $x_1 \geq E-B$  pålegges fordi den ønsker å bruke mer av en enhets ekstra ressurstilgang på dette godet enn en som har preferansene  $P_2$ . Det er også verdt å merke seg at selv når dette er den eneste reelle tekniske beskrankningen på Ms disponering av bistanden, slik at  $P_2$  velger allokeringen i knekkpunktet, kommer G bedre ut av det om M er av typen  $P_1$ . Til tross for at den da ikke har noen innflytelse på sluttallokeringen av det totale budsjettet, velger nemlig  $P_1$  et punkt som er nærmere Gs optimum enn knekkpunktet. Et siste viktig poeng er at resultatene avhenger av nivået på overføringen. Det er lett å se at når E-B blir tilstrekkelig stor, vil knekkpunktet til slutt ligge sørøst for skjæringspunktet mellom  $P_1$  og den tilsvarende ubeskrankede budsjettlinjen. I så fall vil M velge allokeringen i knekkpunktet, som i det tilfellet vil være nærmere Gs optimum enn det Ms optimum er. Hagen (2006a) viser at utfallet av et budsjettspill mellom en giver og en mottaker vil, i tillegg til preferanseforskjellene, avhenge av deres relative budsjetter. Variasjoner i dette forholdstallet mellom land vil da gi opphav til forskjeller i giverinnflytelse ved bruk av øremerket bistand, noe som samsvarer med funnene i den empiriske litteraturen diskutert i hovedteksten.



I seg selv beviser ikke det faktum at prosjektbistand har vært delvis omfordelbar at avkastningen av midlene har vært lav. Som diskutert over, har ikke giverne alltid hatt mottakernes beste som eneste motivasjon for å gi penger. Det er også rimelig å tro at selv bistand som har vært gitt i den hensikt ikke alltid har tatt et lands særegenheter i betraktning i tilstrekkelig grad. Således kan det tenkes at mulighetene for omallokering har økt bistandseffektiviteten, ikke redusert den. For eksempel finner Devarajan, Rajkumar og Swaroop (1999) at en dollars bistand til en gruppe afrikanske land i perioden 1971-95 i gjennomsnitt medførte en økning i offentlige utgifter på cirka 90 cents og at løpende utgifter, investeringer og betaling av avdrag på utenlandsgjeld økte omtrent i samme takt. Som de påpeker, har intensjonen med mesteparten av bistanden vært å øke investeringsbudsjettet. Det kan likevel være gode økonomiske grunner for disse valgene. Marginalkostnaden ved beskatning er sannsynligvis høy; midler anvendt på drift og vedlikehold kan ha minst like høy avkastning som nye investeringer, særlig når giverne vanligvis ikke har vært villige til å bidra på denne måten; og nedbetaling av utenlandsgjeld kan ha bidratt til å sikre tilgangen på ny ekstern kapital. Det er således viktigere å finne ut hva bistand faktisk finansierer enn å avdekke om den har fortrenningseffekter. Det er imidlertid en vanskelig eksersis, som ideelt sett krever en kontrafaktisk analyse av hva mottakerne ville ha gjort hvis de ikke hadde fått overføringene. Implikasjonen er at tradisjonelle analyser av avkastningen av prosjekter har lite for seg. Dette har blitt brukt som argument for å evaluere kvaliteten til mottakerlandenes programmer på mer aggregerte nivåer. Denne typen problemer er også en viktig faktor bak den pågående overgangen fra prosjektbistand til sektor-, program- og budsjettstøtte, samt interessen for «Public Expenditure Tracking» og «Public Expenditure Reviews».

Til tross for muligheten for at omfordeling av bistandsmidler har hatt positive effekter i noen land og perioder, tyder mikro-makro paradokset på at overføringene i gjennomsnitt faktisk har finansiert formål som ikke har bidratt til økonomisk utvikling. Korrupsjon, som er et stort problem i mange mottakerland, er en mulig forklaring.<sup>9</sup> En annen er at pengene egentlig har blitt brukt på politiske prestisjeprosjekter med lav samfunnsøkonomisk avkastning. Det finnes mange eksempler på slike «hvite elefanter». Collier og Hoeffler (2005) finner at bistand fører til økte militærutgifter, en annen kategori relativt uproduktive utgifter. Giverne har sin del av ansvaret for denne situasjonen. Utenrikspolitiske interesser har ført til at de mange ganger har ignorert militær opprusting og korrupsjon.<sup>10</sup> Økonomiske interesser har gjort at de har sett gjennom fingrene med feilslått politikk, for eksempel fordi de nevnte prestisjeprosjektene ga gode muligheter for næringslivet i giverlandene. En viktig del av omleggingen av bistandspolitikken er derfor at den økonomiske politikken og institusjonene i mottakerlandene vurderes i sterkere grad.

## 5 FRA KONDISJONALITET TIL EIERSKAP

Den økonomiske politikken i utviklingslandene er en annen mulig årsak til mikro-makro paradokset som har fått vel så mye oppmerksomhet som muligheten for omallokering av øremerket bistand til mindre gunstige formål. De fleste av landene i sør valgte i den første etterkrigstiden en statsledet utviklingsmodell kombinert med sterke restriksjoner på internasjonal handel og kapitalbevegelser. Det er verdt å merke seg at denne strategien ble anbefalt av vestlige akademikere og internasjonale organisasjoner på 1950- og 1960-tallet. Årsaken var at en mente at markedssvikt både nasjonalt og internasjonalt var det dominerende problemet. I kombinasjon med det faktum at de rike land var industrialiserte og en antakelse om at bedrifter i fattige land ikke ville være konkurransedyktige i startfasen, ble rådet industrialisering i statsregi bak høye tollmurer.

<sup>9</sup> Det finnes mange anekdoter om korrupsjon i bistandsprosjekter. De systematiske studiene på makronivå spriker i konklusjonene. Mens Alesina og Weder (2002) tentativt konkluderer at bistand fører til mer korrupsjon, slår Tavares (2003) fast at i tverrsnittsdataene hans er det motsatte tilfellet. Svensson (2000a) finner at svaret avhenger av graden av etnisk heterogenitet: Over (under) et kritisk nivå øker (reduserer) bistand korrupsjonen.

<sup>10</sup> Alesina og Weder (2000) og Svensson (2000a) finner for eksempel ingen tegn til at giverne generelt har gitt mindre bistand til land hvor korrupsjonen er høy.

Som diskutert over, synes det klart at politikken som mange utviklingsland har ført ikke har bidratt til økonomisk fremgang. Givernes viktigste tiltak for å forsøke å løse dette problemet har vært å knytte krav om politikkkendinger – *kondisjonalitet* – til overføringene. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt bistand betinget på reformer har bidratt til endringer i politikken. Det generelle svaret er: I liten grad. Giverne oppdaget raskt hvor vanskelig det var å få myndighetene i utviklingslandene til å gjennomføre reformene de ble pålagt. I første omgang førte det til enda mer omfattende og strengere betingelser. Etter hvert som flere og flere studier dokumenterte at gjennomføringsgraden var lav i mottakerlandene, ble det imidlertid vanskeligere og vanskeligere for giverne å argumentere for denne strategien.<sup>11</sup> Killicks (1998: 171-172) konklusjon er en presis oppsummering av det en rekke landstudier kommer frem til: «[D]omestic political forces normally carry the day in decisions about economic policy.»<sup>12</sup> Økonometriske studier av Verdensbankens og IMF's strukturaljusteringsprogrammer viser at variabler som indikerer finansinstitusjonenes innsats i utforming og oppfølging av disse ikke påvirker sannsynligheten for at reformer gjennomføres (Dollar og Svensson 1998, Easterly 2005b og Ivanova Et Al. 2003). Variabler som reflekterer politikken i låntakerlandene gjør imidlertid det. Hovedkonklusjonen fra disse og liknende arbeider blir dermed at det som er bestemmende for hvorvidt økonomisk politikk blir gjennomført og opprettholdt over tid er graden av *eierskap* til politikken på mottakersiden.

Det er to viktige forklaringer på disse resultatene. Den første er manglende institusjoner: Bistandskontrakter kan ikke håndheves på samme måte som kontrakter mellom private parter. Det gjelder både avtaler med de internasjonale finansinstitusjonene og såkalte «Memorandum of Understanding» som mange bilaterale givere benytter seg av. Kontraktene må derfor være selvhåndhevende; det må være i partenes interesse å oppfylle betingelsene *ex post*. Selv om en finner eksempler på at aktører i mottakerlandene har hatt nytte av slike avtaler - spesielt de som er inngått med Bretton Woods institusjonene – fordi de enten har ønsket å legge skylden for upopulære tiltak på eksterne aktører eller har forsøkt å binde mindre reformvennlige krefter til masten, har det vanligvis vært de eksterne aktørene som har presset de fleste av betingelsene inn i avtalene. Det er derfor de som må sørge for gjennomføringen ved å holde pengene tilbake hvis mottakerne ikke overholder dem.

Den andre viktige forklaringen på de generelt dårlige erfaringene med *ex ante* kondisjonalitet er dermed at giverne sjelden har ønsket å sette makt bak kravene når det kommer til stykket. Det har gjentatte ganger vist seg at bortsett fra i ekstreme tilfeller er giverne lite villige til å stoppe overføringene. Adferden deres kan dermed karakteriseres som dynamisk inkonsistent, jevnfør Boks 2. Det er flere mulige årsaker til at donorenes opptreden får denne karakteren. En forklaring er at giverne er «samaritaner» som er opptatt av effektene av bistanden i mottakerlandene. I utgangspunktet vil selv en samaritan ønske å sette strenge krav til bistanden sin. Men dersom mottakeren velger å la være å gjennomføre tiltakene og således ikke blir bedre stilt, vil samaritanen ha vanskelig for å ignorere den fortsatte fattigdommen. Det kan faktisk være slik at mottakeren hadde sett seg tjent med å reformere politikken dersom den ikke forventet overføringer, men lar være å gjennomføre dem fordi den tross alt kommer bedre ut av det med mer bistand. Selv reformer som har nettogevinst på lang sikt har ofte relativt betydelige kortsiktige kostnader knyttet til gjennomføringen, spesielt politisk. Dessuten vil mottakeren kunne få mer bistand ved å la være å implementere dem. Samaritanens Dilemma er dermed at altruistisk motivert bistand kan ha negative incentiveeffekter for mottakeren og føre til bistandsavhengighet (Pedersen 1996).

<sup>11</sup> Mosley, Harrigan og Toye (1991) var tidlig ute med å påvise at gjennomføringsgraden i Verdensbankens programmer var langt mindre enn 100 %.

<sup>12</sup> In sin oppsummering av et sett av landstudier fra Afrika gjennomført i regi av Verdensbanken, uttrykker Devarajan, Dollar, og Holmgren (2001: 34-35) seg enda sterkere: «All of the case studies agree that economic policy is primarily driven by domestic politics, not by outside agents. [...] In the pre-reform phase in which the government is not committed to reform, conditional loans have generally been a farce in which the government agrees to measures it does not believe in as a way to get funding, fail to carry them out, and then receives the funding from donors anyway.»

**Boks 2: Dynamisk inkonsistent bistand: Samaritanens Dilemma**

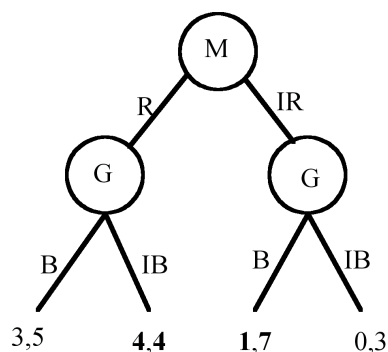
Følgende tabell er et eksempel på en situasjon som gir opphav til et Samaritanens Dilemma. Giveren (G) antas her å ha to mulige strategier: Den kan gi bistand eller la det være. Mottakeren (M) har også to mulige strategier. Den kan enten velge å reformere politikken sin eller la det være. Det er dermed i utgangspunktet fire mulige utfall av interaksjonen mellom dem. Tallene viser henholdsvis Gs og Ms vurdering av disse. For eksempel, dersom G gir bistand og M reformerer, får førstnevnte 3 «poeng» og sistnevnte 5.

Giver/mottaker	Reformér	Ikke reformér
Bistand	(3,5)	<b>(1,7)</b>
Ikke bistand	<b>(4,4)</b>	(0,3)

Hva blir utfallet av dette spillet? Vi antar her at G og M handler simultant slik at de må ta den andres valg for gitt. For å besvare spørsmålet må vi derfor studere hva som er det beste valget for en aktør for hvert mulig valg av strategi av den andre. Starter vi fra Ms synsvinkel, ser vi at hvis G overfører penger får den 5 ved å reformere og 7 ved å la det være. Det er i det tilfellet følgelig best å ikke endre politikken. Det er markert ved at tallet 7 er skrevet med fet skrift. En slik situasjon kan skyldes at det er kortsiktige kostnader knyttet til å gjennomføre reformene for M. De kan være politiske, for eksempel redusert støtte (stemmer, valgkampbidrag) fra grupper som taper på reformen, eller økonomiske, for eksempel midlertidig arbeidsledighet knyttet til overføring av arbeidskraft fra en sektor som taper på reformen til en som vinner på den. På samme måte finner vi at dersom det ikke gis bistand, vil det beste for M være å gjennomføre endringene. En kan tenke på dette som at tiltakene på tross av de kortsiktige kostnadene har samfunnsmessige og/eller politiske nettogevinster på litt lengre sikt. Ettersom G, som antas å bry seg om velferden i mottakerlandet så vel som sin egen, kommer bedre ut av det med reformer, antar vi her at de samfunnsmessige gevinstene dominerer.

En tilsvarende analyse for Gs del avslører at dens beste strategi er å ikke gi bistand dersom M reformerer, mens det beste den kan gjøre i fravær av politikkendringer er å gi bistand for å kompensere for det lavere inntektsnivået M da har. Vi ser da at det finnes to Nash-likevekter i spillet. Hvilken av disse er det mest rimelig å tro blir utfallet? Siden G bryr seg om Ms velferd, virker det rimelig å tro at den vil ha vanskelig for å holde fast på strategien om ikke å gi bistand dersom det ikke gjennomføres reformer. Hvis M innser dette, er det mer realistisk å modellere interaksjonen mellom de to aktørene som et sekvensielt spill. Figuren under viser at den unike (delspillperfekte) likevekten da er at M ikke gjennomfører reformer og at G likevel gir støtte.

Denne typen spill er enklest å studere ved å starte med den aktøren som velger strategi sist. Fra analysen over vet vi at G vil gi bistand dersom M ikke endrer politikken sin, men vil la det være om det skjer reformer. Når M har gjort denne analysen og kan velge strategi først, vet den at det egentlige valget står mellom reformer (R) og ingen bistand (IB) eller ingen endring (IR) og Gs pengestøtte (B). Det første valget gir 4, det andre 7. Ergo velger M å la være å endre politikken og innkasserer bistanden. Dette gir et mye dårligere utfall for G (1) enn den andre Nash-likevekten i det simultane spillet (4), som altså ikke er en delspillperfekt likevekt. Samaritanens Dilemma er at dens ønske om å gjøre godt har negative incentiveeffekter på Ms adferd; som allerede bemerket ville denne ha reformert politikken sin hvis den ikke hadde fått bistand. Faren er altså at altruistisk motivert bistand kan føre til bistandsavhengighet, jfr. Pedersen (1996). Tilsvarende effekter kan oppstå selv om bistandsnivået er gitt dersom allokeringen mellom land avhenger av deres relative fattigdom, se Hagen (2006b), Pedersen (2001) og Svensson (2000b). Bistandskonkurranse kan altså også gi mye budsjett-skranker og lav innenlandsk ressursmobilisering.



Spillteori viser at dynamisk inkonsistens kan motvirkes ved å delegere beslutninger til en agent med andre målsettinger - et annet mandat – enn ens egne.<sup>13</sup> Karakteriserer man Norge som en samaritan, kan det således tenkes at det ville vært gunstig å delegere ansvaret for å allokere norsk bistand til for eksempel Verdensbanken, hvor norske politikeres innflytelse over målsettingene er langt mindre enn i UD/Norad.<sup>14</sup> Det er imidlertid ikke bare politiske målsettinger som kan gi opphav til denne typen problemer. Byråkratens incentiver til å bruke bistanden på en måte som maksimerer utviklingseffekten kan være svake. Det er velkjent at en kombinasjon av Verdensbankens finansielle og organisatoriske struktur medfører at de som er ansvarlige for långivingen belønnes for å gi lån, ikke for kvaliteten på dem.<sup>15</sup> Men denne typen adferd er ikke unik for verken denne institusjonen eller bistand. Den er et spesialtilfelle av problemene som oppstår i organisasjoner hvor det er vanskelig å knytte de ansattes avlønning til resultatene som oppnås. I bistandssammenheng impliserer dette at noen telefoner til de lokale giverdelegasjonene i desember kan gi svært god avkastning for en finansminister i et mottakerland og at regjeringen ikke trenger å være bekymret for at manglende oppfylning av kondisjonalitet faktisk vil medføre reduserte overføringer.

### **Boks 3: Mottakerorientering, mottakeransvar og eierskap**

I norsk bistand var mottakerorientering det begrepet som først ble benyttet for å karakterisere hvordan forholdet mellom giver og mottaker ideelt sett skulle være. Mottakerorientering innebar at norsk bistand skulle foregå på mottakerens premisser. I så måte likner det på eierskapsbegrepet, men innebar i langt større grad carte blanche for mottakermyndighetene. Man antok i den tidlige bistandsfasen at de var interessert i å skape en utvikling som kom de brede lag av befolkningen til gode. Etter hvert som man innså at det ikke nødvendigvis er tilfellet, ble det behov for å redefinere Norads relasjon til mottakerne. Man lanserte da begrepet mottakeransvar. I motsetning til mottakerorientering innebar dette at det i større grad ble fokus på ansvaret som myndighetene i sør hadde for å bidra til utvikling av landene de styrte. Norad skulle bidra til å sette dem i stand til å ta det ansvaret. Mottakeransvar innebar dermed en kontraktsteoretisk tilnærming til forholdet mellom giver og mottaker. Eierskapsbegrepet har mye av det samme innholdet som mottakeransvar. Det kombineres imidlertid gjerne med begrepet partnerskap, hvor partnerne er giverne og mottakeren. Således settes det inn i en multilateral relasjon, hvor rollene har vært noe mer uklare enn i den bilaterale relasjonen som mottakeransvar karakteriserer. Verdensbankens CDF-initiativ kan ses på som et forsøk på å klargjøre relasjonene i partnerskapet. Det samme kan prosessene som har munnet ut i Roma- og Paris-erklæringene.

Kilde: Selbervik (2003b).

I kombinasjon har manglende institusjoner for håndheving av bistandskontrakter og dynamisk inkonsistent adferd av donorene medført at ex ante kondisjonalitet etter hvert har fått et meget dårlig rykte. Mange har derfor trukket den samme konklusjonen som Dollar og Svensson (1998: 4): «[T]he role of adjustment lending is to identify reformers not to create them.» Med andre ord bør giverne slutte å forsøke å redusere adferdsrisikoen de står overfor gjennom avtaler med mottakere som de ikke en gang selv klarer å leve opp til og i stedet fokusere på valget av partnere i utviklingssamarbeidet. Dette valget bør være basert på graden av eierskap til en

<sup>13</sup> Man kan også oppnå troverdighet gjennom ryktebygging i gjentatte spill eller i spill hvor en står overfor mange andre aktører. Forutsetningene for at de fremtidige gevinstene ved å ikke gi etter skal være store nok til å oppveie de kortsiktige kostnadene er sannsynligvis ikke oppfylt i bistandssammenheng. Selv når de samme bistandsorganisasjonene er til stede i et mottakerland over lang tid, vil både de politiske føringene og personellet skifte. Hvordan en giver forholder seg til et mottakerland har sannsynligvis hatt begrenset betydning for hvordan andre mottakerland vurderer kravene den stiller fordi landfordelingen ofte er bundet opp politisk.

<sup>14</sup> For analyser av potensielle gevinster av strategisk delegering i bistandssammenheng, se Hagen (2006b) og Svensson (2000b).

<sup>15</sup> Selbervik (2003a) dokumenterer et ekstremt eksempel fra Tanzania. Da de nordiske landene til slutt bestemte seg for å vise at de var lei av den manglende reformviljen til myndighetene ved å holde tilbake bistand, la Verdensbanken et betydelig press på dem. Banken var bekymret for at den ville bli nødt til å kansellere sitt program fordi tanzanianske myndigheter ikke ville klare å overholde sine forpliktelser uten hjelp fra de nordiske landene, som var betydelige givere.

utviklingsfremmende politikk på mottakersiden. At motparten føler eierskap til politikken betyr at det er mottakerens prioriteringer som skal være bestemmende for samarbeidet med giverne, partnerskapet. Eierskap er dermed relatert til det særnorske begrepet mottakeransvar (Boks 3), som Norad introduserte lenge før eierskapsbegrepet ble anvendt internasjonalt. Erfaringene med kondisjonalitet indikerer at sterkere eierskap vil medføre at sannsynligheten for at politikken blir satt ut i livet og opprettholdt over tid øker, noe som vil redusere en type usikkerhet som har uheldige effekter på investeringer og vekst.

Nå er selvsagt ikke eierskap noe man kan måle med stor grad av sikkerhet. Hvis man tar de negative resultatene av tradisjonell kondisjonalitet til det ekstreme, kan det synes som om man fort ender i en tautologi: Det at man observerer en viss politikk betyr at mottakeren har eierskap til den. Men i svært bistandsavhengige land er det urimelig å tro at ikke mottakerne skjeler til hva som vil være akseptabelt for giverne.<sup>16</sup> En slik adferd er heller ikke å forvente av donorene selv om de skulle basere sine beslutninger utelukkende på betraktninger om hva som bidrar til fattigdomsreduksjon i et gitt mottakerland. Williamson (2000: 1-2) har uttrykt dette viktige poenget på følgende måte: «We want the strategy to be widely owned, but, even more crucially, we want it to embody good policies.» Dette er opplagt en beskrankning på utøvelsen av eierskap, men den er ikke til å unngå for resultatorienterte givere. De må på selvstendig grunnlag vurdere hva som vil være best. I tillegg kan man ikke forvente at bistand noen gang blir helt fri for betingelser; et minimum for giverne vil alltid være at de er ansvarlige overfor skattebetalerne hjemme og således må kreve noen form for bevis for at pengene benyttes til det forutsatte formålet. Likevel er eierskapsbegrepet viktig fordi det minner en på at forutsetningen for å få til langsiktig utvikling er at landene i sør tar ansvaret selv. De rike landenes oppgave er å understøtte de som tar dette ansvaret. Det innebærer større selektivitet i fordelingen av bistand mellom land enn det som har vært tilfellet til nå.

## 6 SELEKTIVITET I BISTANDSALLOKERING

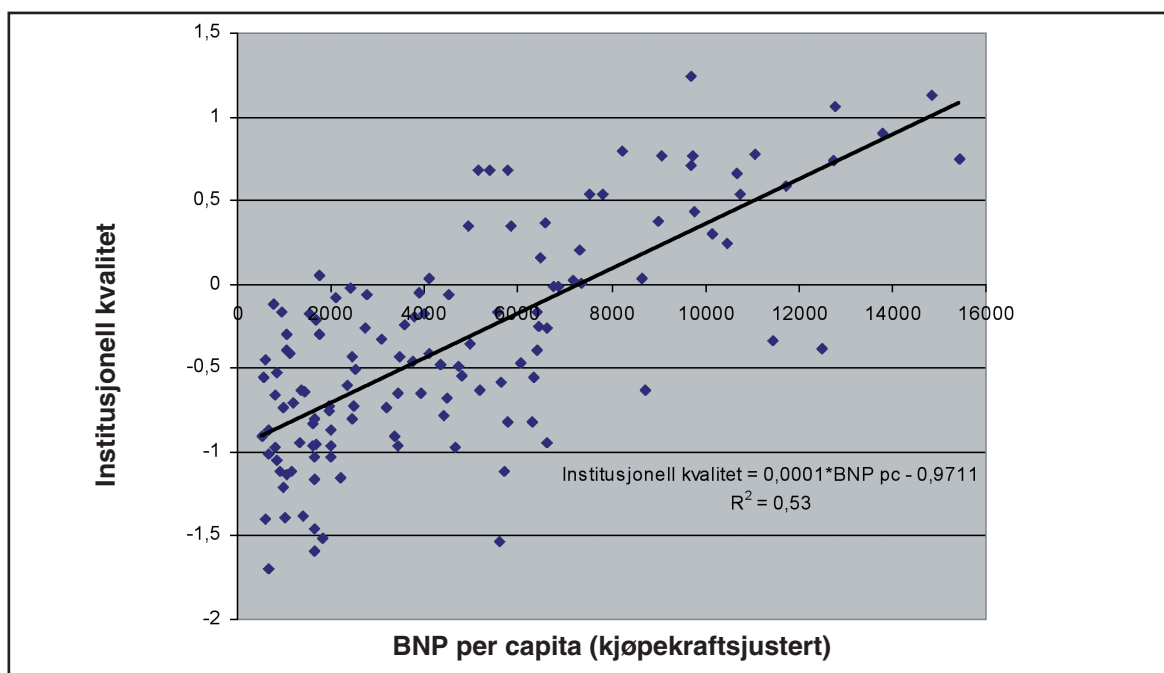
Betyr måleproblemene at eierskap er et begrep uten operasjonelt innhold? Nei. På grunn av måleproblemene vil det være asymmetrisk informasjon om graden av eierskap i partnerskapet: Mottaker kjenner den, mens giverne må anslå den. Den beste måten å gjøre det på, vil være å se på hva som har skjedd. Mottakers «track-record» blir dermed et viktig element i vurderingen for resultatorienterte givere. Siden en egentlig er opptatt av fremtidige resultater og graden av eierskap kan endre seg, for eksempel fordi en ny regjering kommer til makten i et mottakerland, kommer en selvsagt ikke unna en kvalitativ vurdering av eierskap. Spesielt i slike situasjoner vil det være nyttig å evaluere den institusjonelle kvaliteten i mottakerlandet. Både teori og empiri tilsier at den endrer seg langsomt, og mål på denne gir således en god indikasjon på hvilke utfall man kan forvente. Men godt styresett spiller også en viktig rolle for resultater selv når myndighetene føler sterkt eierskap til en fornuftig politikk. For eksempel, hvis det administrative apparatet ikke er i stand til å sette planene ut i livet eller andre interesser har stor innflytelse i implementeringsfasen, noe som slett ikke er uvanlig i fattige land, får selv velmenende myndigheter problemer med å levere resultater. I totalvurderingen av hvorvidt bistand til et spesifikt land kan påregnes å føre til langsiktig fattigdomsreduksjon, er det derfor nyttig å forsøke å måle både utfall til dags dato og institusjonell kvalitet. Boks 4 skildrer kort hvordan de beste tilgjengelige indikatorene for godt styresett utarbeides.

<sup>16</sup> Mer generelt observerer man utfallene av spill mellom mottakere og givere. Det er ikke sikkert at noen av partene oppnår akkurat det de ønsker, og da vil utfallene ikke reflektere kun en av partenes preferanser, de vil være en funksjon av preferansene og ressursene til alle aktørene.

#### Boks 4: Fattigdomsorientering og godt styresett

Det finnes mange indikatorer for institusjonell kvalitet. De vanligste i vekstlitteraturen er laget av kommersielle selskaper som selger risikoanalyser til utenlandske investorer. Andre, som Transparency Internationals korrupsjonsindeks, er basert på spørreundersøkelser. Atter andre, som de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) som Verdensbanken, AfDB og ADB utarbeider, er laget av organisasjoner til internt bruk. Gitt vanskelighetene med å måle institusjoner på objektivt vis, kan man i utgangspunktet ikke basere seg på en enkelt kilde. I Verdensbanken har det imidlertid i en del år pågått et arbeid med å utarbeide indikatorer som baserer seg på mange av de eksisterende indikatorene. Ved å bygge på en rekke kilder, kan man unngå en del av problemene knyttet til målefeil og systematiske skjevheter. De innsamlede dataene kombineres i seks indekser – Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law og Control of Corruption – som er ment å fange opp ulike sider av det man kan kalle institusjonell kvalitet. De konstrueres slik at indekserverdiene er normalfordelte over land i hver periode med forventning lik 0 og standardavvik lik 1, noe som igjen betyr at indekserverdiene stort sett varierer fra -2,5 til 2,5 (for en forklaring av metoden, se Kaufmann, Kraay og Mastruzzi 2005). Det rapporteres også standardavvik og antall kilder som punkttestimatet til hvert av de 209 landene er basert på. Således er det mulig å foreta egne vurderinger av sikkerheten i anslagene. Dessuten kan man sammenlikne land basert på intervaller som med en viss sannsynlighet inneholder den «sanne» verdien i stedet for å bruke punkttestimatene, som kan gi et feilaktig bilde av forskjeller mellom land.

Figuren under viser den velkjente positive partielle sammenhengen mellom inntektsnivå og institusjonell kvalitet, som her er uttrykt som gjennomsnittet av de seks indikatorene for hvert land i 2004. Inntektsnivået er gitt ved BNP per capita i 2003 justert for internasjonal kjøpekraft. Det er viktig å merke seg at det på ethvert inntektsnivå er betydelig variasjon rundt gjennomsnittet uttrykt ved regresjonslinjen. Med andre ord kan man finne både land som gjør det dårligere enn man skulle forvente ut ifra inntekten og land som gjør det bedre. Selv om man ønsker å selektere på styresett, er det derfor fullt ut mulig å være fattigdomsorientert; en må selektere etter relativ institusjonell kvalitet, ikke absolutt. I figuren er det observasjoner for 127 lav- og middelinntektsland. Halvparten (64) gjør det bedre enn predikert. Siden noen av disse er middelinntektsland, er det naturlig å beskjære utvalget ytterligere ved å sette en øvre grense for inntekt. Settes denne til 3000 internasjonale dollar, står man igjen med 26 land (skillet går mellom Vanuatu og Nicaragua). Blant dem finner man velkjente mottakere av norsk bistand som Tanzania, Uganda og Zambia. Alle unntatt Mongolia har dårligere enn gjennomsnittlig institusjonell kvalitet i utvalget (definert som gjennomsnittet av gjennomsnittet for hver indikator, som er null). Det kan derfor også være ønskelig å sette en nedre grense for det absolutte nivået på indikatoren for styresett. I en mer rigorøs analyse ville en tatt hensyn til inntektsnivå, fattigdom, styresett og andre relevante variabler for å informere bistandspolitiske valg, gjerne i en to-stegsprosess hvor en først velger mottakere og så benytter regresjonsanalyse a la Collier og Dollar (2001, 2002) til å lage estimater for en god fordeling av bistanden mellom disse.



I prinsippet kan selektivitet øke bistandseffektiviteten på to ulike måter. For det første vil en dreining av pengestrømmene mot land med godt styresett og eierskap fra land hvor disse betingelsene ikke er til stede direkte heve den gjennomsnittlige effektiviteten. Collier og Dollars (2002) anslag er at dette kan nesten fordoble antallet individer som den globale bistanden kan løfte permanent ut av fattigdom. Den indirekte effekten av en slik politikk vil være at den gir incentiver for myndighetene i land som får mindre penger til å beskafe sitt bo på en bedre måte. Det er sannsynlig at dette også kan ha en betydelig positiv effekt siden dårlig styresett er nært knyttet til både lav gjennomsnittlig inntekt og stor fattigdom.

En avveining som må gjøres er mellom å basere resultatrettet bistand på utfallsvariabler (som fattigdom eller spedbarnsdødelighet) eller politikkvariabler (som planlagt underskudd på statsbudsjettet eller hvor stor andel av helsebudsjettet som vies primærhelsetjenester). Til nå har det siste vært det vanligste, av i alle fall to grunner. Den praktiske årsaken er at slike data er både sikrere og lettere tilgjengelig enn informasjon om utfall, som gjerne kommer først etter flere års ventetid. Den prinsipielle årsaken er at det mottakerne faktisk kontrollerer er politikken. Gitt at fattige land hyppig utsettes for sjokk som endringer i bytteforholdet med utlandet og tørke, vil urimelig mye av risikoen for endringer i bistanden som følge av manglende resultatoppnåelse veltes over på mottakeren. Til dette kan det innvendes at bistanden tradisjonelt har vært meget variabel, mer variabel enn offentlige inntekter for eksempel. Lovnader om støtte har hatt liten sammenheng med pengestrømmene som har materialisert seg. Bistanden har dessuten vært medsyklisk i stedet for motsyklisk.<sup>17</sup> Antagelig er dette et uttrykk for at donorene egen økonomiske situasjon spiller en betydelig rolle for bistandsnivået. Gitt at utviklingslandenes konjunktursyklus følger syklene i industrilandene som er deres viktigste handelspartnere vil da oppgangskonjunkturer (nedgangskonjunkturer) der fører til både oppgangskonjunkturer (nedgangskonjunkturer) og økt (reduert) bistand i mottakerlandene. Det er derfor liten grunn til å tro at resultatorientering vil føre til større variabilitet i bistandsstrømmene.

I tillegg er slike skift en uunngåelig del av resultatorientert bistand. Dersom en aldri flytter midlene som respons på svake prestasjoner hos mottakerne, vil de ha svake incentiver til å gjennomføre tiltak for å øke bistandseffektiviteten. Det betyr ikke at en skal bytte samarbeidspartnere hyppig eller foreta store skift i bevilgningene fra år til år. Usikkerheten i resultatmåling tilsier ikke svært følsomme allokeringsregler. Men nettopp fordi en ikke vil kunne fastslå utfall med rimelig grad av sikkerhet før det har gått en viss tid, vil slik betingning nødvendigvis gi en gradert respons. Ytterligere et moment er at innretningen av politikken i stor grad bestemmes av styresettet (Acemoglu Et Al. 2003 og Easterly og Levine 2003). Kontrollerer en for den siste faktoren, er det altså ikke behov for å fokusere på den første. Sist, men ikke minst, det er utfall man egentlig er opptatt av (Kanbur 2005). Således bør resultatorientert bistand basere seg på dem i størst mulig grad.

Det hevdes ofte at dersom en betinger bistand på godt styresett, eierskap og utfall vil fattigdomsorientering av bistanden bli umulig fordi det er en sterk positiv korrelasjon mellom institusjonell kvalitet og inntektsnivå. Det er enkelt å motbevise denne potensielt alvorlige innvendingen. Det er nemlig ikke slik at det er et 1:1 forhold mellom inntekt og godt styresett. På ethvert inntektsnivå finner man variasjon i den institusjonelle kvaliteten. Dette demonstreres i Boks 4. Det er altså fullt mulig å velge samarbeidspartnere blant fattige land som gjør det bedre på en slik skala enn inntektsnivået skulle tilsi. Med andre ord vil det hvis en kombinerer fattigdomsbekjempelse og selektivitet basert på styresett være relativ institusjonell kvalitet som er av betydning, ikke absolutt. Om en vil kan en dessuten basere seg på flere ulike indikatorer. Likevel er det nok nødvendig å sette en nedre grense for det absolutte nivået på styresettet, på samme måte som en setter en øvre grense for inntektsnivået. Under denne nedre grensen, er det

<sup>17</sup> Unntaket er matvarehjelp, som naturlig nok har vært gitt i respons til negative sjokk. Om bistandsvariabilitet, se Bulir og Hamann (2003) og Pallage og Robe (2001).

ikke rimelig å forvente at partnerskapsmodellen for bistand skal fungere fordi myndighetene ikke har vilje eller kapasitet til å føre en fattigdoms-reduserende politikk. Hvis en betrakter styresett som et kontinuum, hvor godt styresett er den ene ytterligheten og ikke-fungerende styresett (failed states) den andre, vil skillet gå et sted i midten hvor den store gruppen av land med svakt styresett (fragile states) befinner seg.<sup>18</sup> Selv om en i praksis ikke kan fastslå helt nøyaktig hvor grensen går, kan en bruke eksisterende kvantitative indikatorer og kvalitative studier til å danne seg en mer presis oppfatning.<sup>19</sup>

En vanlig innvending er at det ikke er moralsk forsvarlig å overlate de fattige i land med relativt dårlig styresett til seg selv. Selv om vi her drøfter selektivitet i forhold til langsiktig bistand, ikke humanitær bistand, er det også et argument som fortjener å vurderes nøye. Det er i alle fall tre mulige motargumenter. For det første klarer vi heller ikke i dag å hjelpe alle fattige i verden. Bistandsbudsjettene er begrensede, så realiteten er at det må foretas vanskelige prioriteringer. Det er ikke opplagt at resultatorientert langsiktig bistand vil gi en fordeling av midlene som er mindre moralsk enn den som kommer ut av dagens allokeringsspross, hvor en har mange eksempler på urimelige forskjeller mellom mottakerland.<sup>20</sup> For det andre er det en viktig lærdom at det er svært vanskelig å hjelpe de fattige i et utviklingsland om ikke myndighetene spiller på lag i rimelig grad. I et system hvor en liten elite i utgangspunktet sørger for å beholde mesteparten av samfunnskaken selv, er det liten grunn til å tro at effektene av bistanden vil være mer fattigdomsorientert enn en hvilken som helst annen type økning i statens inntekter. Det tredje og sannsynligvis viktigste punktet følger av det forrige: En reduksjon i bistanden vil stort sett ramme eliten. Det er grunn til å tro at de da i mange tilfeller vil være villige til å bytte en litt mindre andel av bistanden mot økte overføringer, det vil si til å gjennomføre reformer som bedrer de fattiges kår og gjør det enklere for bistanden å påvirke deres situasjon. Denne typen incentiveeffekter utgjør en stor potensiell gevinst ved å resultatorientere bistanden i større grad.

## 7 DET FRAGMENTERTE BISTANDSSYSTEMET

Bistandens historie forteller om en utvikling mot en stadig større fragmentering. Antallet bistandsorganisasjoner har økt i 50 år. Resultatet er et uhyre komplekst system hvor forbindelseslinjene mellom ulike typer aktører er mange og intrikate. Hvilke implikasjoner har så det faktum at det globale antallet bistandsaktører er meget høyt for bistandseffektiviteten? Siden de fleste av dem har aktiviteter i mange mottakerland, betyr det at myndighetene der må forholde seg til mange av disse. Acharya, de Lima og Moore (2004) har regnet ut at i 2000 hadde en mottaker av ODA i gjennomsnitt 26 bilaterale og multilaterale donorer. Det var ganske nøyaktig halvparten av det totale antallet. I tillegg kommer de frivillige bistandsorganisasjonene. Det er ikke uvanlig at det er langt flere av dem enn de offisielle bistandsorganisasjonene, og det finnes eksempler på at flere hundre har vært til stede i ett og samme land samtidig. Noen ganger opererer denne typen organisasjoner uten myndighetenes viten og godkjenning. Men selv når de følger alle prosedyrene for offentlig registrering, bidrar de til et veldig uoversiktlig bilde for de som har ansvaret for å planlegge aktiviteten i offentlig sektor.

Knack og Rahman (2004) har konstruert en indeks for donorfragmentering for ulike mottakerland. Indeksen er økende i antallet donorer, og stiger også dersom donorenes andel av bistanden til et land blir likere. De finner at i gjennomsnitt har graden av fragmentering målt på

<sup>18</sup> Det har vært en betydelig grad av terminologisk pluralisme i debatten omkring styresett, spesielt med hensyn til land som i ulik grad kan sies å ha et svakt styresett. For eksempel har DAC brukt betegnelsen «vanskelige samarbeidsland», DFID «vanskelige omgivelser» og Verdensbanken «lavinntektsland under stress». Det synes imidlertid nå som om en samler seg om begrepet fragile states, som her oversettes med svake stater.

<sup>19</sup> Verdensbankens Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) benyttes for eksempel av både denne institusjonen og DAC til å definere grensen, om enn på litt ulik måte og for litt ulike formål.

<sup>20</sup> Jevnfør Levin og Dollars (2005) analyse av bistanden til land med svakt styresett.

denne måten steget helt siden midten av 1970-tallet. Regresjonene deres gir kvantitative indiksjoner på at fragmentering reduserer kvaliteten på byråkratiet i mottakerlandene. Acharya, de Lima og Moore (2004) kalkulerer indekser for både fragmentering og for det de kaller bistands-spredning, som er et mål på i hvilken grad givere sprer midlene sine tynt utover på mange land. Det viktigste funnet deres er at det er giverne med den største spredningen som er hovedansvarlige for fragmenteringen. Med andre ord, dersom disse giverne hadde konsentrert bistanden sin på færre land ville dette hatt en merkbar innvirkning på mottakernes situasjon. Nå er ikke fragmentering basert på andeler av den aggregerte bistanden den eneste mulige måten å estimere fragmentering i et land på; den kan også kalkuleres på aktivitetsnivå.<sup>21</sup> Det vil muligens kunne gi et annet bilde i det man i prinsippet kan tenke seg at givere som allokere midler til mange land gir støtten i relativt konsentrert form, for eksempel som generell budsjettstøtte. Hovedpoenget her er imidlertid at disse resultatene støtter opp om en bekymring som er utbredt, nemlig at bistandsindustrien påfører «kundene» betydelige transaksjonskostnader når den leverer sine goder.

Hvilke kostnader er det snakk om? Alle donorene har sine egne regler, prosedyrer og rutiner for alle stadier i prosessen fra evaluering av potensielle aktiviteter til evaluering av de som er gjennomført. I tillegg kommer mer generelle studier av forholdene i et land, for eksempel med hensyn til omfanget av fattigdommen. De fleste evalueringene og studiene gjennomføres av den enkelte giver og medfører at delegasjon etter delegasjon ankommer mottakerlandet og krever å få snakke med de ansvarlige på mottakersiden. Når det er snakk om hundrevis av delegasjoner og tusenvis av rapporter av ulikt slag i løpet av et år, er det klart at belastningen på mottakerens byråkrati blir ekstrem og at dette går utover de arbeidsoppgavene som «normalt» skal utføres.<sup>22</sup> Siden mange byråkrater, spesielt på høyere nivåer, er blant de høyest utdannede i fattige land, legger giverne på denne måten beslag på en stor del av det som kanskje er den knappeste ressursen de har. Ofte er det helt rasjonelt for myndighetene å benytte disse personene, som i kraft av sin utdanning gjerne snakker givernes «språk» og forstår tankegangen deres, til å pleie donorene. På kort sikt kan dette gi høy avkastning i form av fortsatte eller økte bistandsstrømmer. De langsiktige effektene av at de ikke konsentrerer seg om å utvikle gode planer for den økonomiske politikken, lage realistiske budsjetter eller sørge for at velfunderte tiltak gjennomføres kan imidlertid være svært høy. Det er liten tvil om at dette i en god del tilfeller har bidratt til bistandsavhengighet.

Giverne kan også direkte redusere kvaliteten på byråkratiet i mottakerlandene. De konkurrerer med myndighetene om de samme velkvalifiserte individene, og er i stand til å betale mye høyere lønninger. Mer indirekte har giverne mange ganger undergravet statsadministrasjonen ved å etablere parallelle administrative strukturer eller alliere seg med aktører som ikke sier nei takk til egne prosjekter selv om disse ikke står i den nasjonale planene (som linjeministerier eller lokale myndigheter). Det finnes også eksempler på at giverne har fordelt det administrative ansvaret for ulike distrikter mellom seg fordi de anså det som nødvendig å omgå den innenlandske statsadministrasjonen, som var for ineffektiv, korrumpert eller lignende. Det synes i ettertid opplagt at dette vanskelig kan føre til at aktiviteten er opprettholdbar om donorene skulle trekke seg ut, og erfaringene bekrefter denne hypotesen.

Det er tegn til endring også med hensyn til denne dimensjonen av bistandseffektivitet. Roma- og Pariserkjørningene er et uttrykk for at det finnes en vilje til å gjøre noe med problemene.<sup>23</sup> Som for tusenårsmålene, er det etablert et sett av målbare indikatorer som skal

<sup>21</sup> Roodman (2006) gjør dette for lovnader om støtte til prosjekter i mottakerland registrert i DACs Creditor Reporting System. Han viser at i gjennomsnitt over perioden 2001-2003 ble det planlagt omkring 1500 nye prosjekter hvert år i de 10 største mottakerne av bistand målt på denne måten (Mosambik topper med 1921). Selv om ikke alle prosjekter som innrapporteres gjennomføres, innebærer også disse arbeid for mottakernes byråkrati.

<sup>22</sup> Tanzania har i de senere årene tatt konsekvensen av dette og anmodet giverne om å respektere en «stille» periode – noen måneder i året hvor bare det aller nødvendige av besøksaktivitet som involverer myndighetene planlegges.

<sup>23</sup> Erklæringene er gjengitt i henholdsvis DAC (2003) og DAC (2005).

benyttes for å kontrollere progresjonen i henhold til målsettingene. Tiltakene grupperes gjerne i tre kategorier: eierskap, samordning og harmonisering. Som vi allerede har diskutert betyr eierskap at mottakerlandene skal definere prioriteringene. I henhold til Roma-erklæringen bør de også lede arbeidet med koordinering av bistanden. Samordning av donor og mottaker skal skje på to måter: Ved at giverne innretter seg etter disse prioriteringene og ved at de tar i bruk mottakernes administrative systemer, det vil si gir sektor- og programstøtte gjennom deres systemer og tilpasser sine rapporteringsrutiner, budsjettssykluser, osv. Det forutsettes imidlertid at disse tilpasses internasjonale standarder. Modellen for samordning mellom givere og mottaker burde kanskje i stedet være afrikansk, jevnfør Boks 5.

Harmonisering mellom donorene skal skje på mange fronter og medføre bedre koordinering, mer informasjonsutveksling og en forenkling av prosedyrene deres. For eksempel skal kondisjonalitet samordnes og evalueringsdelegasjoner koordineres. Giverkoordinering har tradi-

#### **Boks 5: Bistandsadministrasjon i Botswana**

Botswana tok allerede fra starten av lederskapet i forhold til giverne. Ingen bistandsprosjekter ble akseptert uten at de var inkludert i de nasjonale femårsplanene, som måtte godkjennes av parlamentet. Ansvaret for å sørge for at denne regelen ble overholdt lå hos Ministeriet for finans og utviklingsplanlegging. Dette ministeriet førte tett kontroll med aktivitetene til linjeministeriene. Det forhandlet også med donorene, og takket nei til prosjekter som ikke passet inn i myndighetenes planer. I motsetning til i de fleste andre mottakerland skjedde dette ikke multilateralt i form av rundebordskonferanser og liknende, men bilateralt. Myndighetene i Botswana mente at de sto sterkere i bilaterale forhandlinger enn i multilaterale fora. Da kunne de for eksempel allokere prosjekter som de selv prioriterte å implementere til donorer i stedet for at sistnevnte påtvang dem sine ønskeprosjekter.

Mange vil hevde at det er enkelt å være kresen når man kan velge og vrake. Botswanas gode institusjoner og økonomiske suksess førte raskt til at tilbudet av bistandsmidler økte. Den økonomiske fremgangen skyldes opplagt delvis den heldige skjebne at det fantes store diamantforekomster i landet. Men som mange andre eksempler på ressursrikdom viser, inkludert andre afrikanske land som Angola, Nigeria og Sierra Leone, er rikdom fra naturens siden ingen garanti for suksess. Og institusjonene som i alle fall har en stor del av æren for at rikdommen ble forvaltet på en fornuftig måte ble bygget opp fra bunnen av etter uavhengigheten. Britene anså Botswana som så lite attraktivt at de styrte landet fra Sør-Afrika. Det var derfor lite eller ingen koloniadministrasjon å bygge på i startfasen. Landet hadde i tillegg kun en håndfull med innbyggere med høyere utdanning i 1965. Hovedgrunnen til at de fikk en meget kapabel administrasjon til tross for det svake grunnlaget i form av menneskelige ressurser var at de i motsetning til de fleste andre afrikanske land benyttet utenlandske eksperter inntil det fantes innlandske statsborgere som var like godt kvalifisert til å fylle postene som disse. Ekspertene hentet de på verdensmarkedet for slik kompetanse og plasserte i linjeopposisjon i stedet for i isolerte rådgiverposisjoner. Det sørget for at kunnskapene ble overført i langt større grad enn det som har vært normen for teknisk assistanse, som kun ble benyttet dersom det var avdekket et behov for flere ansatte (verifisert av Ministeriet for finans og utviklingsplanlegging, som også hadde ansvaret for denne typen planlegging). Toppstillingene var de første som ble fylt med innlendinger. Slik sørget de for at egne prioriteringer, om enn basert på velkvalifiserte råd fra den innleide staben, vant frem. Med andre ord var eierskap sjelden et problem i Botswana.

Botswanas erfaringer viser at med en klar strategi kan mottakerlederskap drastisk redusere transaksjonskostnadene knyttet til bistand. Forutsetningene for dette i form av nivået på humankapitalen og den institusjonelle kvaliteten synes objektivt sett å ha vært så svake at det bør være mulig å etterfølge eksempelet selv i land som nå synes å ha et dårlig utgangspunkt. At Botswana i startfasen kun måtte forholde seg til en dominerende giver, den tidligere kolonimakten Storbritannia, kan imidlertid være en viktig forskjell fra den situasjonen en har i mange andre mottakerland i dag.

Kilder: G. Maipose, G. Somolekae og T. Johnston (1997) og H.K. Nordås, G. Sekgoma og G. Somolekae (1998)

sjonelt blitt betraktet som en fordel for giverne fordi en mottaker da ikke kan spille dem ut mot hverandre. Teoretisk sett er ikke dette like klart.<sup>24</sup> I praksis er det dessuten store utfordringer knyttet til å få til koordinering. Ikke bare er koordinering ressurskrevende for de ansatte i felten, givernes egeninteresser utfordres også siden den enkelte givers bidrag blir mindre synlig. På samme måte kan en overgang fra prosjektstøtte til bistandsformer hvor donorenes midler samles i en felles pott fremstå som mindre attraktiv politisk sett fordi det blir vanskeligere å koble aktiviteter og resultater spesifikt til en givers innskudd. Interne konflikter i bistandsorganisasjonene kan oppstå ved et skifte fra prosjekt- og sektorbistand til programbistand og budsjettstøtte fordi endringene krever andre typer kompetanse enn den de ansatte i prosjekt- og sektorenheter innehar. Slike faktorer kan være med å forklare hvorfor arbeidet med harmonisering og samordning foreløpig ikke har kommet så langt (ODI i.d.). Uansett er det klart at eventuell progresjon i dette arbeidet vil innebære mindre donorstyring og dermed en styrking av eierskapet som mottakersiden har til politikken, programmene og prosjektene bistandsmidlene skal understøtte. Det vil i så fall sannsynligvis gi bedre resultater.

## 8 DEN NYE BISTANDSPOLITIKKEN: EN HELHETSVURDERING

I 1998 ga Verdensbanken ut en rapport med tittelen *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Der hevdes det at bistand virker i den forstand at den fører til økt vekst i mottakerlandene, men kun dersom den gis til land der myndighetene fører en «fornuftig» økonomisk politikk. Denne konklusjonen, som er basert på regresjonsanalysene til Burnside og Dollar (2000), har medført en heftig akademisk debatt til tross for at det er flere grunner til at resultatene deres ikke er oppsiktsvekkende. For det første har selvsagt nødhjelp og humanitær bistand en negativ korrelasjon med vekst. For det andre vil enkelte typer bistand som potensielt kan tenkes å bidra til økonomisk vekst ha effekter først på mye lengre sikt enn det som vanligvis studeres i litteraturen. Om en ønsker å avdekke virkningen av bistand på vekst på kort til mellomlang sikt bør en derfor fokusere på overføringer som i prinsippet kan tenkes å påvirke denne variabelen over en slik tidshorisont. I motsetning til mange andre forskere gjør Clemens, Radelet og Bhavnani (2004) det og finner en klar og sterk effekt som er noe sterkere i land med gode institusjoner.

En tredje viktig årsak til at en ikke nødvendigvis kan forvente å finne ubetinget positive effekter av bistand på vekst basert på historiske data, er at bistandspolitikken har vært dynamisk inkonsistent. Obstfeld (1999) viser at i mange tilfeller vil det være optimalt å konsumere mesteparten av bistanden, spesielt dersom den oppfattes som permanent. Problemene knyttet til tradisjonell kondisjonalitet demonstrerer at mottakerne nok i mange tilfeller har oppfattet overføringene som relativt permanente. Sist, men ikke minst, som diskutert i seksjon 2 har veldig mye av støtten ikke vært gitt med utvikling for øye. Siden resultatet til Burnside og Dollar (2000) er selve kjernen i den nye bistandspolitikken som synes å vokse frem, er det likevel viktig å se nærmere på kritikken som har fremkommet.

Debatten har i stor grad dreid seg om hvorvidt resultatet er robust. Dalgaard og Hansen (2001) demonstrerer at det kun fremkommer dersom en utelater fem observasjoner fra datasettet. De viser også at det ikke synes å være spesielt gode grunner til å utelate disse fremfor andre observasjoner, i alle fall ikke dersom en baserer seg på standard kriterier for å fjerne «avvikende» datapunkter. Men dersom en ikke fjerner dem eller bruker andre kriterier for å luke ut data som ikke er representative, er ikke interaksjonsleddet mellom bistand og politikk signifikant. Deres hovedkonklusjoner er at veksttakten er en strengt konkav funksjon av

<sup>24</sup> Når bedring av situasjonen til de fattige i mottakerlandet er et felles mål for myndighetene og giverne, medfører gratispassasjerproblemet at en enkelt donor ikke nødvendigvis responderer på en reduksjon i myndighetenes innsats med en kraftig økning i sin, noe koordinerte givere vil ha større tendens til å gjøre, jevnfør Torsvik (2005).

størrelsen på overføringene og at denne sammenhengen ikke avhenger av politikken som føres. Med noen variasjoner i datasett og metoder, trekker for eksempel Hansen og Tarp (2000, 2001) og Lensink og White (2001) de samme slutningene.<sup>25</sup>

Disse arbeidene beviser at Burnside og Dollars (2000) resultat ikke er robust. Det må likevel påpekes at akkurat som deres resultater derfor ikke kan tas til inntekt for at bistand ikke kan fremme økonomisk utvikling uten at politikken i mottakerlandene er god, kan ikke ovennevnte studier brukes som støtte for en konklusjon om at bistandseffektiviteten ikke varierer mellom land. For det første kan det stilles spørsmålsteget ved hvor godt Burnside og Dollars (2000) indeks uttrykker hva som er «fornuftig» politikk.<sup>26</sup> For det andre har noen studier som bruker andre mål på politikk eller institusjoner funnet støtte for hypotesen.<sup>27</sup> For det tredje, selv om det skulle være sånn at bistand alltid og overalt har en positiv effekt på vekst og fattigdomsreduksjon – og ingen har bevist det – er det som vi har sett rimelig å forvente ut i fra både økonomisk teori og de siste tiårs erfaringer at bistand vil virke bedre i land med en rimelig fornuftig økonomisk politikk. Det er dermed en potensiell gevinst ved å konsentrere støtten i land hvor en får mer igjen for pengene i denne forstand.

Det er altså et velbegrunnet rasjonale for at stadig flere bistandsorganisasjoner resultatorienterer bistanden sin. Allokeringer av midler fra IDA er allerede i prinsippet basert på Verdensbankens vurderinger av mottakerlandenes politikk og institusjoner. Utbetalinger fra fondene til AfDB og ADB er basert på lignende typer kriterier. Blant bilaterale donorer er USAs Millennium Challenge Account det mest fremtredende eksempelet. Mer generelt viser Dollar og Levin (2004) at selektivitet nå, i motsetning til hva som var tilfellet på 1980-tallet, gjenspeiler seg i landfordelingen av bistand fra både multilaterale og bilaterale organisasjoner. De finner også at givne som er mest selektive med hensyn til politikk og institusjoner er de mest fattigdomsorienterte, noe som viser at resultatorientering ikke trenger å stå i motstrid til en fattigdomsfokusert bistandsstrategi. Det er selvsagt fortsatt forskjeller mellom giverlandene, og DAC (2005) peker på at noen av de gamle skjevhetene i fordelingen mellom utviklingslandene – at middelinntektslandene får en større andel av bistanden enn deres andel av verdens fattige skulle tilsi og at små land får mye mer bistand per capita enn befolkningsrike land - fremdeles ikke er borte.

Hvis en antar at omleggingen fortsetter, vil resultatorientering og selektivitet medføre en viss konsentrasjon av bistanden til land som leverer gode resultater. De viktigste innvendingene mot selektivitet er derfor identiske med de mest uttrykte bekymringene rundt de kraftige økningene i bistand som er forespeilet i prosessen for å nå tusenårsmålene. Som nevnt over, er den gamle antagelsen om at avkastningen av bistand faller med volumet nå en veletablert empirisk regularitet. Studiene viser at for veldig høye nivåer kan ytterligere økninger i støtten faktisk føre til en reduksjon i vekstraten. Figur 2 illustrerer dette. Anta at sammenhengen mellom veksttakten ( $V$ ) og bistandsnivået ( $B$ ) er som angitt ved kurven merket  $L_1$ . Uten assistanse antar vi at økonomien i mottakerlandet vil ha en positiv vekst angitt ved skjæringspunktet mellom kurven og Y-aksen. Dersom en begynner å gi bistand, vil veksten øke inntil en når  $B^*$ . Gis det mer bistand enn dette, vil den imidlertid avta. Vekstraten  $I^*$  er dermed den høyeste oppnåelige i denne økonomien og  $B^*$  er et uttrykk for evnen til å «absorbere» midler fra utlandet. Anslagene på hvor mye bistand et land kan motta før marginaleffekten blir negativ varierer i de

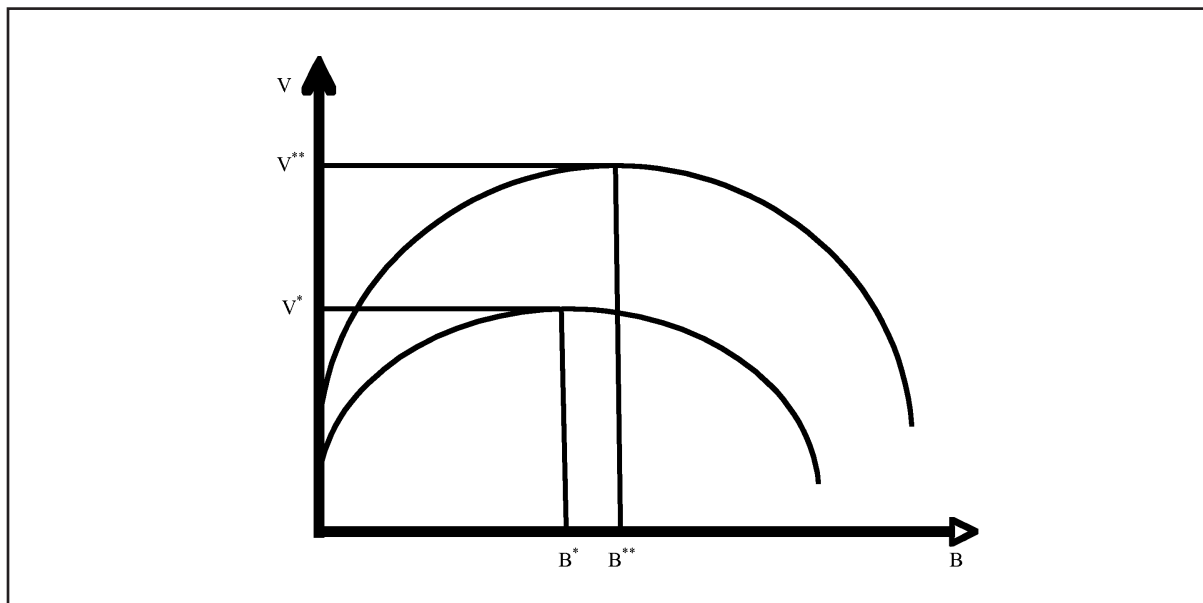
<sup>25</sup> Se også Easterly, Levine og Roodman (2004), som viser at resultatet heller ikke er robuste dersom rådatasettet utvides med flere land og tidsperioder, samt Burnside og Dollars (2004) respons.

<sup>26</sup> De bruker de estimerte koeffisientene til tre variabler – inflasjon, budsjettunderskudd og et mål på graden av «åpenhet» i økonomien - fra regresjoner av vekst på et relativt standard utvalg av høyresidevariabler som ikke inkluderer bistand til å konstruere indeksen sin. I denne sammenhengen er det nok å påpeke at ingen av disse tre strengt tatt er politikkvariabler.

<sup>27</sup> Se Collier og Dollar (2002), som bruker Verdensbankens CPIA, og Burnside og Dollar (2004), som bruker indeksen diskutert i Boks 4. Det finnes også studier som viser at avkastningen av verdensbankfinansierte prosjekter er høyere når politikk og styresett er bedre (Isham og Kaufmann 1999, Dollar og Levin 2005).

omtalte studiene fra i underkant av 20 % av brutto nasjonalinntekt til om lag 50 %.<sup>28</sup> Dette er høye tall, men ikke høyere enn at en del utviklingsland mottar overføringer i denne størrelsesordenen. Blant Norges hoved-samarbeidsland i 2003, for eksempel, var bistand/BNI på 29,8 % i Malawi, 25,1 % i Mosambik og 16,3 % i Tanzania. Således kan det være grunn til å være bekymret for effektene av en massiv økning av bistand til disse landene.

Figur 2 *Bistandseffektivitet og kapasitet til å absorbere bistand*



Avtakende marginal effekt av bistand kan være en konsekvens av at mottakerlandene har begrenset administrativ kapasitet til å forvalte midlene på en fornuftig måte. Denne typen problemer har vært knyttet til bistanden helt siden starten. Det sannsynlige omfanget av dem må opplagt vurderes dersom en ønsker å gjennomføre en kraftig opptrapping av bistanden til et land. Men siden utgangspunktet med selektivitet vil være at det har velfungerende institusjoner, er det viktigere å forsøke å fastslå hvorvidt kapasiteten blir påvirket negativt av slike økninger. De økonometriske studiene til Knack (2001) og Brautigam og Knack (2004) finner slike effekter. Den mest sannsynlige forklaringen er de som ble diskutert i seksjon 7: Når pengene kanaliseres gjennom et sterkt fragmentert system, vil mer bistand kunne forsterke problemer som hjerneflukt fra offentlig sektor og undergraving av helheten i administrasjonen på grunn av bistandskonkurranse mellom ulike enheter. Teknisk assistanse for å bygge kapasitet i offentlig sektor er det mest nærliggende virkemiddelet for å motvirke slike effekter, men gitt de relativt svake resultatene som denne typen utviklingshjelp har oppnådd opp igjennom årene er det ikke grunn til å tro at dette vil løse alle problemene.

For stor innstrømming av u-hjelp kan også føre til kraftige anfall av Hollandsk syke. Symptomene på sykdommen er en appresiering av den reelle valutakursen som reduserer lønnsomheten av produksjon i konkurranseutsatte sektorer. Med perfekte markeder er dette ikke en sykdom og symptomene bare et uttrykk for en optimal reallokering av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. All erfaring tilsier imidlertid at overflytting av innsatsfaktorer fra en næring til en annen medfører i alle fall noen realøkonomiske problemer, som midlertidig arbeidsledighet. Enda større problemer får en dersom vekstpotensialet er større i konkurranseutsatte enn i skjermede sektorer, for eksempel fordi den teknologiske utviklingen

<sup>28</sup> For en oversikt over de ulike anslagene, se Clemens og Radelet (2003).

er raskere. En midlertidig nedgang i produksjonen i konkurranseutsatte næringer kan da gi et varig tap av inntekt.

Men også her er lærdommen at gode institusjoner produserer bedre utfall. Bistand har mange likhetstrekk med inntektene fra utvinning av naturressurser. Mehlum, Moene og Torvik (2006) finner at «ressursforbannelsen» – stagnasjonen eller nedgangen i inntekt per capita som mange land med store naturressursforekomster har opplevd – faller på de som har dårlige institusjoner. Det er dermed mindre grunn til bekymring for at selektivitet basert på styresett, som vil dreie den langsiktige bistanden fra land med svake til land med sterke institusjoner, vil medføre problemer av den typen vi nettopp har diskutert. Figur 2 viser at dersom kurvene merket  $L_1$  og  $L_2$  tilhører to land med ulik bistandseffektivitet, vil landet med det høyeste nivået «tåle» mer bistand:  $B^{**} > B^*$ . Reformen som forbedrer bistandseffektiviteten – et skift fra  $L_1$  til  $L_2$  - vil dessuten sette et land i stand til å absorbere mer støtte uten at en risikerer at marginaleffekten blir negativ. Det kan likevel være behov for koordinering på giversiden for å unngå at  $B > B^{**}$  i prioriterte mottakerland, særlig om det globale bistandsnivået øker kraftig.

Sannsynligvis er den største faren knyttet til den nye bistandsagendaen at den ikke vil bli realisert fordi den ikke gjør noe med to grunnleggende problemer med bistand. Det første er dynamisk inkonsistens. Om giverne ikke finner troverdige måter å binde seg til strategien på, vil mottakerne innse at det er ikke resultatene som til syvende og sist bestemmer bistandsallokeringen. Det andre problemet er knyttet til forutsetningene for læring og resultatorientering i bistandssammenheng. Femti års erfaring har vist det er vanskelig å løse verdens fattigdomsproblemer raskt og effektivt. Utviklingsprosesser er komplisert. Dessuten er hver enkelt aktørs bidrag til sluttresultatet som oftest liten. Den store rollen som andre faktorer enn en enkelt givers bistand spiller gir svake incentiver til eksperimentering, læring og endring for risiko-averse aktører. Fokuset faller da naturlig på «output» som antall rapporter og hvor mange penger som går gjennom systemet (Easterly 2002). I motsetning til hva som er tilfellet for innenlandske stønadsprogrammer, er det heller ingen kanal for kommunikasjon mellom de egentlige donorene og mottakerne (Martens 2002, 2004 og Svensson 2006). Det er derfor svært vanskelig for skattebetalerne i nord å få kunnskap om hva som bør gjøres av de fattige i sør, noe som gir aktørene i bistandssystemets kjerne – politikere, byråkrater, andre bistandsarbeidere, konsulenter og forskere – muligheten til å operere relativt skjermet fra spesifikke krav om endringer for å oppnå bedre resultater. At fattigdom fortsatt er et stort globalt problem medfører likevel et press på aktørene om å gjøre «noe», ofte formidlet gjennom medieoppslag om sult og nød. Det medfører blant annet at bistandsbransjen gjennomgår stadige motesvingninger med hensyn til begreper og løsningsmodeller.<sup>29</sup> I motsetning til mange av disse, er dagens bistandsagenda godt forankret i teoretiske og empiriske studier av hvilke faktorer som fremmer utvikling. Det som mangler er de nødvendige grep fra giversamfunnets side for å forhindre at den går av moten.

<sup>29</sup> Easterly (2001) gir en lettest oversikt over de ulike motesvingningene.

## Referanser:

- Acemoglu, D., S. Johnson og J. Robinson (2001): «The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation», *American Economic Review* 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson og J. Robinson (2002): «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», *Quarterly Journal of Economics* 117: 1231-1294.
- Acemoglu, D. et al. (2003): «Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises, and Growth», *Journal of Monetary Economics* 50: 49-123.
- Acharya, A., A.F. de Lima og M. Moore (2004): Aid proliferation: How responsible are the Donors? IDS Working Paper 214.
- Alesina, A. og D. Dollar (2000): «Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?», *Journal of Economic Growth* 5, 33-63.
- Alesina, A. og B. Weder (2002): «Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid?», *American Economic Review* 92: 1126-1137.
- Barro, R.J. (1997): *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press.
- Berthelémy, J-C. og A. Tichit (2004): «Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions - a Three-Dimensional Panel Analysis», *International Review of Economics and Finance* 13: 253-274.
- Boone, P. (1996): «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid», *European Economic Review* 40: 289-329.
- Boschini, A. og A. Olofsgård (2003): Foreign aid: an Instrument for Fighting Poverty or Communism? Notat presentert på den andre nordiske konferansen i utviklingsøkonomi, University of Copenhagen, June 23-24.
- Brautigam, D.A. og S. Knack (2004): «Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa», *Economic Development and Cultural Change* 52: 255-285.
- Bulir, A. og A.J. Hamann (2003): «Aid Volatility: an Empirical Assessment.» *IMF Staff Papers* 50: 64-89.
- Burnside, C. og D. Dollar (2000): «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review* 90: 847-868.
- Burnside, C. og D. Dollar (2004): «Aid, Policies and Growth: Reply», *American Economic Review* 94: 781-784.
- Cashel-Cordo, P. og S.G. Craig (1997): «Donor Preferences and Recipient Fiscal Behavior: a Simultaneous Analysis of Foreign Aid», *Economic Inquiry* XXXV: 653-671.
- Chauvet, L. (2002): «Socio-Political Instability and the Allocation of International Aid by Donors», *European Journal of Political Economy* 19: 33-59.
- Clemens, M. og S. Radelet (2003): Absorptive Capacity: How much Is too Much? I: S. Radelet, *Challenging Foreign Aid. A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Clemens, M., S. Radelet og R. Bhavnani (2004): Counting Chickens when they Hatch: The short term Effect of Aid on Growth. Working Paper 44, Center for Global Development.
- Collier, P. og D. Dollar (2001): «Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals», *World Development* 29: 1787-1802.
- Collier, P. og D. Dollar (2002): «Aid Allocation and Poverty Reduction», *European Economic Review* 46: 1475-1500.
- Collier, P. og A. Hoeffler (2005): Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races? Mimeo, University of Oxford.
- DAC. *Development Cooperation Report 2003, 2005*. Paris: OECD.
- Dalgaard, C-J. og H. Hansen (2001): «On Aid, Growth and Good Policies», *Journal of Development Studies* 37: 17-41.
- Devarajan, S., D. Dollar og T. Holmgren (2001): Overview. I: S. Devarajan, D. Dollar, and T. Holmgren (red.): *Aid & Reform in Africa*. The World Bank.
- Devarajan, S., A.S. Rajkumar og V. Swaroop (1999): What Does Aid to Africa Finance? Policy Research Working Paper 2092, World Bank.
- Devarajan, S. og V. Swaroop (2000): The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance. I: C.L. Gilbert og D. Vines (red.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge University Press.

- Dollar, D. og J. Svensson (1998): «What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?», *Economic Journal* 110: 894-917.
- Dollar, D. og V. Levin (2004): The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002. Policy Research Working Paper 3299, World Bank.
- Dollar, D. og V. Levin (2005): Sowing and Reaping: Institutional Quality and Project Outcomes in Developing Countries. Policy Research Working Paper 3524, World Bank.
- Easterly, W. (1999): «The Ghost of the Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions», *Journal of Development Economics* 60: 423-438.
- Easterly, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.
- Easterly, W. (2002): «The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid», *Journal of Policy Reform* 5: 223-250.
- Easterly, W. (2005a): Reliving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development. Center for Global Development Working Paper 65.
- Easterly, W. (2005b): «What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with repeated IMF and World Bank Adjustment Loans», *Journal of Development Economics* 76: 1-22.
- Easterly, W. og R. Levine (2003): «Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development», *Journal of Monetary Economics* 50: 3-39.
- Easterly, W., R. Levine, og D. Roodman (2004): «Aid, Policies and Growth: Comment», *American Economic Review* 94: 774-780.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop og M. Zhu (1998): «A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid», *World Bank Economic Review* 12: 29-58.
- Frey, B.S. og F. Schneider (1996): «Competing Models of International Lending Activity.» *Journal of Development Economics* 20: 225-245.
- Gates, S. og A. Hoeffler (2004): Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different? Centre for the Study of African Economies Working Paper 2004-34, Oxford University.
- Hagen, R.J. (1999a): Politiserte byråkratier i fattige land. I: R.J. Hagen og K.R. Pedersen (red.): *Fordeling og vekst i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, R.J. (1999b): Politiske institusjoner, inntektsfordeling og økonomisk vekst. I: R.J. Hagen og K.R. Pedersen (red.): *Fordeling og vekst i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, R.J. (2006a): «Buying Influence. Aid Fungibility in a Strategic Perspective», *Review of Development Economics* 10: 267-284.
- Hagen, R.J. (2006b): «Samaritan Agents? On the Strategic Delegation of Aid Policy», *Journal of Development Economics* 79: 249-263.
- Hall, R.E. og C.I. Jones (1999): «Why Do some Countries Produce so much more Output per Worker than others?», *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.
- Hansen, H. og F. Tarp (2000): Aid Effectiveness Disputed. I: F. Tarp (red.): *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Hansen, H. og F. Tarp (2001): «Aid and Growth Regressions», *Journal of Development Economics* 64: 547-570.
- Hausmann, R., L. Pritchett og D. Rodrik (2005): «Growth Accelerations», *Journal of Economic Growth* 10: 303-329.
- Isham, J. og D. Kaufmann (1999): «The Forgotten Rationale for Policy Reform: the Productivity of Investment Projects», *Quarterly Journal of Economics* 114: 149-184.
- Ivanova, A. et al. (2003): What Determines the Implementation of IMF-Supported Programs? IMF Working Paper 03/8.
- Jepma, C.J. (1991): *The Tying of Aid*. Development Centre Studies. Paris: OECD.
- Jones, B.F. og B.A. Olken (2005): «Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II», *Quarterly Journal of Economics* 120: 835-864.

- Kanbur, R. (2005): Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures. Mimeo, Cornell University.
- Kaufmann, D., A. Kraay og M. Mastruzzi (2004): «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002», *World Bank Economic Review* 18: 253-287.
- Kaufmann, D., A. Kraay og M. Mastruzzi (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Policy Research Working Paper 3630, World Bank.
- Keefer, P. og S. Knack (1997): «Why Don't Poor Countries Catch up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation», *Economic Inquiry* 35: 590-602.
- Killick, T. (1998): *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Routledge.
- Knack, S. (1996): «Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence», *Public Choice* 87: 207-228.
- Knack, S. (2001): «Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests», *Southern Economic Journal* 68: 310-329.
- Knack, S. og A. Rahman (2004): Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. Policy Research Working Paper 3186, World Bank.
- Kraay, A. og C. Raddatz (2005): Poverty Traps, Aid, and Growth. Policy Research Working Paper 3631, World Bank.
- Lensink, R. og H. White (2001): «Are there Negative Returns to Aid?», *Journal of Development Studies* 37: 42-65.
- Levin, V. og D. Dollar (2005): The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002). Summary paper prepared for DAC Learning and Advisory Process on difficult Partnerships.
- Maipose, G., G. Somolekae og T. Johnston (1997): Effective Aid Management. The Case of Botswana. I: J. Carlsson, G. Somolekae og N. van de Walle (red.): *Foreign Aid in Africa. Learning from Country Experiences*. Nordiska Afrikainstitutet.
- Maizels, A. og M.K. Nissanke (1984): «Motivations for Aid to Developing Countries», *World Development* 12: 879-900.
- Martens, B. (2002): Introduction. I: B. Martens et al. (red.): *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.
- Martens, B. (2004): Why Do Aid Agencies Exist? Mimeo.
- Mehlum, H., K. Moene og R. Torvik (2006): «Institutions and the Resource Curse», *Economic Journal* 116: 1-20.
- Mosley, P. (1987): *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Wheatsheaf Books.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Toye (1991): *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*. Routledge.
- Neumayer, E. (2003): «The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies», *International Studies Quarterly* 47: 101-122.
- Nordås, H.K., G. Sekgoma og G. Somolekae (1998): Managing Good Fortune. Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana. Evaluation Report 6/98. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Obstfeld, M. (1999): Foreign Resource Inflows, Saving, and Growth. I: K. Schmidt-Hebbel og L. Servén (red.): *The Economics of Saving and Growth. Theory, Evidence, and Implications for Policy*. Cambridge University Press.
- ODI (i.d.): Incentives for Harmonisation in Aid Agencies.
- Pack, H. og J.R. Pack (1990): «Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia», *Economic Journal* 100: 188-94.
- Pack, H. og J.R. Pack (1993): «Foreign Aid and the Question of Fungibility», *Review of Economics and Statistics* 75: 258-65.
- Pallage, S. og M.A. Robe (2001): «Foreign Aid and the Business Cycle», *Review of International Economics* 9: 641-672.
- Pedersen, K.R. (1996): «Aid, Investment and Incentives», *Scandinavian Journal of Economics* 98: 423-38.
- Pedersen, K.R. (2001): «The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Foreign Aid», *International tax and Public Finance* 8: 693-203.
- Przeworski, A. et al. (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.

- Rodrik, D. (1997): *Democracy and Economic Performance*. Harvard University.
- Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Mimeo, JFK School of Government, Harvard University.
- Rodrik, D., A. Subramanian og F. Trebbi (2004): «Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.
- Roodman, D. (2006): Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity. Working Paper 75. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Selbervik, H. (2003a): *Power of the Purse? Norway as a Donor in the Conditionality Epoch 1980-2000*. Dr. Art Dissertation, Department of History, University of Bergen.
- Selbervik, H. (2003b): Mottakeransvar: Et særnorsk, verneverdig prinsipp? Notat utarbeidet for Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken. [http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/andre\\_dok/rapporter/032001-220058/dok-bn.html](http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/andre_dok/rapporter/032001-220058/dok-bn.html).
- Selbervik, H. med K. Nygaard (2005): The Nordic Countries: Nordic Exceptionalism in Development Assistance? CMI.
- Svensson, J. (2000a): «Foreign aid and Rent-seeking», *Journal of International Economics* 51: 437-461.
- Svensson, J. (2000b): «When Is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality», *Journal of Development Economics* 61: 61-84.
- Svensson, J. (2006): *Absorption capacity and disbursement constraints*, paper prepared for the AFD-EUDN, Final version March 2006, Stockholm: Stockholm University.
- Tavares, J. (2003): «Does Foreign Aid Corrupt?», *Economics Letters* 79: 99-106.
- Tavares, J. og R. Wacziarg (2001): «How Democracy affects Growth», *European Economic Review* 45: 1341-1378.
- Torsvik, G. (2005): «Foreign Economic Aid; Should Donors Cooperate?», *Journal of Development Economics* 77: 503-515.
- UNDP (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York og London: Earthscan.
- Verdensbanken (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press.
- Williamson, J. (2000): Country Ownership, Public Participation, and the CDF. Bakgrunnsnotat til seminar om CDF, Washington, D.C., Oktober 2000.