

KORRUPTE INSTITUSJONER OG EFFEKTIV BISTAND

HAR MAN TATT LÆRDOM AV TIDLIGERE PROBLEMER I
UTFORMINGEN AV SEDP?



Bilde: Skolebarn i Tanzania, sommeren 2005.
(Foto: Adelhei Smeland)

Av

Øystein D. Hagerup

Elisabeth Hegglov

Adelhei Smeland

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Bergen, høsten 2005

Utredning i fordypnings-/spesialfagsområdet: Samfunnsøkonomi

Veileder: Professor Bertil Tungodden

**KORRUPTTE INSTITUSJONER OG EFFEKTIV BISTAND
- HAR MAN TATT LÆRDOM AV TIDLIGERE PROBLEMER I
UTFORMINGEN AV SEDP?**

av

Øystein Daviknes Hagerup

Elisabeth Heggløv

Adelhei Smeland

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

I 2004 la tanzanianske myndigheter frem en utviklingsplan for ungdoms- og videregående skole i Tanzania (SEDP). Dette skjedde få år etter at de satte i gang en tilsvarende plan for barneskolen (PEDP), og samtidig som evalueringer påviste en rekke problemer med implementeringen av denne.

Formålet med denne oppgaven er å analysere planene for SEDP. Vi vektlegger her de finansielle mekanismene. Hensikten er å sammenligne disse med de konklusjoner og erfaringer vi finner fra PEDP og andre tilsvarende programmer. Vi ser også på en modell som forsøker å forklare lekkasjene som avdekkes.

Vi finner grunn til bekymring over at et så stort prosjekt som SEDP nå settes i gang, samtidig som det ser ut til at oppfølgingen av kritikk og tilrådninger til PEDP er mangelfull. Heller ikke i planene for SEDP finner vi grunnlag for å si at myndighetene følger opp dette. Spesielt problematisk er det å vurdere planene for SEDP når erfaringene har vist at implementeringen kan avvike vesentlig fra planene.

Innholdsliste

Sammendrag.....	iii
Innholdsliste.....	iv
1 Innledning	1
2 Bistand og bistandseffektivitet.....	3
2.1 Hva er bistand?.....	3
2.2 Litt bistandshistorikk.....	6
2.3 Bistandseffektivitet	7
2.3.1 Makrostudier om bistandseffektivitet.....	8
2.3.1.1 Positive erfaringer.....	8
2.3.1.2 Negative eller nøytrale erfaringer.....	9
2.4 Hvorfor er det så vanskelig å oppnå effektiv bistand?.....	11
2.4.1 Korrupsjon som mulig forklaringsfaktor.....	12
2.4.1.1 Hva er korrupsjon?	13
2.4.1.2 Effekter av korrupsjon	14
2.4.1.3 Korrupsjon korrumperer	16
2.4.2 Konsekvensene av bistand: Mikro- makro paradokset.....	18
2.4.2.1 Mulige forklaringer på mikro- makro paradokset.....	19
2.4.3 Andre årsaker	23
2.4.3.1 Bistandsavhengighet.....	23
2.4.3.2 Hollandsk syke.....	24
3 Tanzania – historie og korrupsjon	27
3.1 Tanzanias historie.....	27
3.2 Korrupsjon i Tanzania	29
3.2.1 Korrupsjonsutviklingen.....	29
3.3 Presentasjon av <i>Primary Education Development Plan</i>	33
3.4 Presentasjon av <i>Secondary Education Development Plan</i>	36
3.4.1 Status for ungdomsskoletrinnet.....	37
3.4.2 Målsetninger.....	38
3.4.2.1 Økt tilgang til utdanning og økt elevtall	39
3.4.2.2 Behov for kvalitetsforbedring.....	39
3.4.2.3 Økt rettferdighet.....	39
3.4.2.4 Administrative endringer	40
4 Public Expenditure Tracking Surveys.....	41
4.1 Hva er PETS?	42
4.2 Hvorfor PETS?.....	44
4.3 Evaluering av PEDP.....	45
4.3.1 Innledende tilbakemeldinger	45
4.3.2 PETS i Tanzania - Innledning	48
4.3.3 Institusjonelle forhold	48
4.3.4 Funn på sentralt nivå	52
4.3.5 Hva oppgir de ulike distriktene å ha sendt videre av capitation grant?	56
4.3.5.1 Capitation grant – kontantdelen	56
4.3.5.2 Capitation grant – bokdelen	56
4.3.5.3 Capitation grant – samlet sett.....	57
4.3.6 Hva oppgir de undersøkte skolene å ha mottatt?.....	58

4.3.6.1	Capitation grant – kontantandelen	58
4.3.6.2	Capitation grant – bokdelen	58
4.3.6.3	Capitation grant – samlet sett.....	59
4.3.7	Oppsummering capitation grant	59
4.3.7.1	Variasjon mellom skoler og distrikter.....	59
4.3.7.2	Hva forventet skolene å få i capitation grant?.....	60
4.3.8	Investment grant.....	61
4.3.9	Capacity grant	61
4.3.10	Oppsummering PETS	62
4.3.11	Kritikk i etterkant	63
4.3.11.1	Kritikk fra HakiElimu.....	63
4.3.11.2	Manglende revisjon – Riksrevisjonens kritikk.....	64
4.4	<i>PETS i Uganda</i>	65
4.4.1	Den første runden, 1991-1995.....	65
4.4.2	Respons fra politisk hold.....	68
4.4.3	Den andre runden, 2001. Virket politikken?	68
4.4.4	Oppsummering.....	70
4.5	<i>Erfaringer Zambia</i>	70
4.5.1	Resultater.....	71
4.6	<i>Andre erfaringer fra PETS</i>	74
4.6.1	Peru	74
4.6.2	Kenya	75
4.6.3	Erfaringer fra PETS i Rwanda, Ghana og Nigeria	75
5	Sammenligning av erfaringer	77
5.1	<i>Lekkasje primært fra distriktsnivå</i>	77
5.2	<i>Desentralisering</i>	79
5.3	<i>Variasjon mellom skolene</i>	80
5.3.1	Ressursgrunnlag	81
5.3.2	Skolenes forventninger.....	82
5.3.3	Lokalisering og tilgang på informasjon.....	84
5.4	<i>Korrupsjon</i>	85
5.5	<i>Type støtte</i>	86
5.6	<i>Oppsummering</i>	87
6	Modell for variasjon i mottatte midler	88
6.1	<i>Antagelser i modellen til Reinikka og Svensson</i>	88
6.1.1	Skolenes tilpasning.....	91
6.1.2	Distriktsmyndighetenes tilpasning	92
6.1.3	Skoler hvor $c_{\min} \leq y_j < c_j^*$	94
6.1.3.1	Hovedresultat 1	94
6.1.3.2	Hovedresultat 2	96
6.2	<i>Tilleggsmomenter</i>	96
6.2.1	Forventningene avhengig av inntektsnivå	97
6.2.1.1	Sammenheng mellom kostnad for optimal protest og inntektsnivå	97
6.2.1.2	Sammenheng mellom utbetaling s_j^* og inntektsnivå y_j	98
6.2.2	Kvaliteten på distriktsmyndighetene	100
6.2.2.1	Hvor vanskelig det er å stikke bort penger	100
6.2.2.2	Hvor etisk er distriktsoffiseren?.....	102
6.2.2.3	Tilpasningen	104
6.3	<i>Oppsummering</i>	106
7	Har man lært av erfaringene i utformingen av SEDP?.....	108

7.1	<i>Utfordringene</i>	109
7.2	<i>Uoversiktlig overføringssystem</i>	110
7.2.1	Erfaringer fra overføringssystemet i PEDP	110
7.2.2	Overføringssystemet i SEDP	112
7.2.3	Endringer i SEDP, sett i forhold til PEDP.....	113
7.2.4	Konklusjon	115
7.3	<i>Lekkasjene skjer på distriktsnivå</i>	116
7.3.1	Desentraliseringsprosessen.....	116
7.3.2	Distriktsmyndighetene har ikke ansvar for overføringer i SEDP	117
7.3.3	Regionene overtar ansvar for overføringer til skolene	118
7.3.4	Ansvar på skolenivå	119
7.3.5	Konklusjon desentralisering	119
7.4	<i>Vil variasjonen mellom skolene reduseres?</i>	120
7.4.1	Vil endringene i finansieringsmekanismene redusere variasjonen i SEDP?	121
7.4.2	Rettferdighet og likhet bygget inn i planene	121
7.4.3	Vil planen i SEDP følges opp?.....	122
7.5	<i>Styrkes innsatsen mot lekkasjer og korrupsjon?</i>	123
7.5.1	Overvåking av det finansielle systemet.....	123
7.5.2	Ansvar for overvåking av det finansielle systemet.....	124
7.5.3	Finansiell sporingsmekanisme	125
7.5.4	Tar myndighetene problemene fra PEDP på alvor?	125
7.6	<i>Oppsummering</i>	126
8	Analyse av SEDP ved hjelp av modellen	128
8.1	<i>Analyse på basis av modellen til Reinikka og Svensson</i>	129
8.1.1	Sannsynligheten for suksess ved protest, og hovedresultat 1.	129
8.1.2	Hovedresultat 2. Forventninger og informasjon.....	130
8.2	<i>Analyse på basis av tilleggsmomentene</i>	132
8.2.1	Hvordan påvirkes SEDP av at forventningene er avhengig av inntektsnivå?	132
8.2.2	Kvaliteten på distriktsmyndighetene.	132
8.2.2.1	Regionenes rolle	133
8.2.2.2	Får kvaliteten på distriktsadministrasjonen likevel betydning i SEDP?	135
8.3	<i>Konklusjon</i>	138
9	Betraktninger om kultur og holdninger	139
9.1	<i>Kultur og holdninger til kvinner</i>	139
9.2	<i>Organisasjonskulturen</i>	141
9.3	<i>Korrupsjon og kultur</i>	142
9.4	<i>Myndighetene</i>	144
9.5	<i>Konklusjon</i>	145
10	Konklusjon	146
	Litteraturliste	148
	<i>Bøker og Artikler</i>	148
	<i>Internetsider</i>	156

1 Innledning

“In today's world, secondary education has a vital mission - one which combines the policy peculiarities of being at the same time terminal and preparatory, compulsory and post-compulsory, uniform and diverse, general and vocational. Secondary education is now being recognized as the cornerstone of educational systems in the 21st century. Quality secondary education is indispensable in creating a bright future for individuals and nations alike. “

(www.worldbank.org, Verdensbanken om utdanning)

Mange av de fattigste landene i Afrika har verken nok penger eller tilstrekkelig administrativ kapasitet til å utvikle og forvalte et tilfredsstillende utdanningssystem. Utdanning regnes som den viktigste samfunnsøkonomiske investeringen et land kan foreta seg. Det gir mulighet for å lære, utnytte egne ressurser og til å få innsikt og innflytelse i samfunnet. For å kunne delta effektivt i den globale økonomien, er tilgang på utdannet arbeidskraft avgjørende. *Secondary Education Development Plan* (SEDP) er en plan for å ruste opp skolesystemet i Tanzania på ungdoms- og videregående skolenivå. Deler av programmet er finansiert av bistandsmidler, blant annet av Verdensbanken og av andre donorer, og er derfor av sterk interesse for dem. Hovedformålet med denne oppgaven er å analysere implementeringsplanen for SEDP. Problemstillingen vår vil være om myndighetene i Tanzania har trukket lærdom av egne og andres tidligere erfaringer fra lignende utdanningsprogrammer. Vi mener at dette er viktig i forhold til å både gjøre bistand rettet mot bedre utdanning mer effektiv, men også for å skape mest mulig velferd ut av knappe ressurser i utviklingsland. Tanzania har allerede satt i gang en reform for å utbedre barneskoletrinnet gjennom *Primary Education Development Plan* (PEDP). Det er spesielt erfaringene fra PEDP vi skal benytte oss av i denne oppgaven, men også erfaringer fra andre land kan gi oss mer kunnskap om hvilke institusjonelle forhold som fungerer bra eller dårlig.

Denne oppgaven er delt inn i ti kapitler. Kapittel 2 presenterer bakgrunnsstoff om bistand og bistandseffektivitet. Dersom implementeringen av utdanningsprosjekter som PEDP og SEDP skal være vellykket, er bistandseffektivitet en viktig forutsetning. Kapittel 3 tar kort for seg Tanzania og landets korrupsjonsproblemer. Videre gjennomgås PEDP og SEDP, som gir bakgrunnen for kapittel 4. Der omtales erfaringer man har gjort av implementeringen av

utviklingsprogrammer innen utdanning i andre utviklingsland. I kapittel 5 foretar vi en sammenligning av disse erfaringene. Disse to kapitlene legger grunnlaget for videre analysing av SEDP. Spesielt går vi da inn på gjennomføringen og resultatene av PEDP i Tanzania. Målet med dette er å drøfte hva som har fungert og hvorvidt pengene som settes inn i prosjektene kommer frem og gir resultater på skolenivå. Slike studier baserer seg på *Public Expenditure Tracking Surveys*¹ (PETS), som brukes for å spore midler i prosjektet, og for å se om distribueringen fra sentralt hold ned til skolenivå har fungert tilfredsstillende. Man finner store lekkasjer i de finansielle strømmene i alle landene som gjennomgås. Et annet fellestrekk er at det finnes store variasjoner på hvor mye de enkelte skolene mottar innenfor hvert av landene. Reinikka og Svensson presenterer en formell modell for å forklare denne variasjonen. De ser på dette som et forhandlingsspill mellom skolene og distriktsmyndighetene. Vi redegjør for denne modellen i kapittel 6. I tillegg bidrar vi med noen tilleggsmomenter. Vi lar forventningene om hva skolene har krav på være en funksjon av deres inntekt, og trekker i tillegg inn en modell angående kvaliteten på distriktsadministrasjonen.

I kapittel 7 gjennomgår vi planleggingsdokumentene for SEDP, og vurderer dem i forhold til de svakhetene og utfordringene vi fant i kapittel 4 og 5. Vi foretar en sammenligning av hva SEDP planlegger å gjøre på de aktuelle områdene, og drøfter dette oppimot de tilsvarende planene for PEDP og hvordan disse har fungert i praksis. I kapittel 8 kommenterer vi SEDP sett i lys av modellen fra kapittel 6. Kulturelle faktorer kan også til en viss grad sette begrensninger for utvikling i Tanzania. I kapittel 9 redegjør vi for noen av våre egne betraktninger rundt dette temaet. Til slutt oppsummerer vi våre hovedfunn i kapittel 10.

¹ Finnes ikke en god norsk oversettelse på dette, men direkte oversatt blir det: Offentlige utgiftssporings studier.

2 Bistand og bistandseffektivitet

”Jeg husker veldig godt et intervju med en fattig afrikansk bondekone. Hun ble intervjuet av NRK for 4-5 år siden, om norsk u-hjelp. Journalisten fikk nok ikke det svaret han var ute etter, for hun sa; ”vi vil ikke ha penger, men hjelp oss med kunnskap om hvordan vi kan dyrke vår egen mark, så vi kan greie oss selv”. Omtrent samtidig tegnet VG en karikatur av statsminister Bondevik på vei opp flytrappen, med tusenlappene flagrende ut av lommene. Norske politikere tror, at, bare vi gir penger til de fattige i den 3.verden, så er alt såre vel. Vi må ikke tro at vi i vesten er de eneste som kan og vil. Det kan også mennesker i den 3. verden, bare de får muligheten.”
(”OJS”, www.dagbladet.no)

I dette kapitlet presenterer vi begrepet bistand, og kommer også kort inn på dens historie. Spesielt fokuserer vi på bistandseffektivitet og årsaker til at bistand ikke alltid er like effektiv. Afrika fikk over 400 milliarder dollar i bistand mellom 1970 og 2000. Til tross for denne innsatsen, slår flere rapporter i 2005 fast at 50 år med bistand ikke har vært vellykket. Afrika er det eneste kontinentet som er fattigere enn de var for 50 år siden. I sterkt kontrast til dette står flere utviklingsland i Asia, som har opplevd en kraftig økonomisk vekst i samme periode. For at implementeringen av bistandsfinansierte prosjekter og reformer skal gi tilfredsstillende resultater, er bistandseffektivitet en forutsetning.

2.1 Hva er bistand?

Det finnes ulike definisjoner av bistand. Erixon (2005a) beskriver for eksempel hovedformålet med bistand som å fremme langsiktig økonomisk vekst i fattige land, og derigjennom løfte mennesker ut av fattigdom. Støtte som gis i form av nødhjelp, som for eksempel medisinsk utstyr, mat, vann og annet katastrofemateriell, regnes derfor ikke som sentral bistand i den forstand at det ikke fremmer langsiktig økonomisk vekst. Allerede på

1930- tallet mente John Maynard Keynes² at utvikling kunne bli stimulert ved å gi hjelp til å finansiere vekstfremmede investeringer i fattige land.

OECD³ benytter en litt bredere definisjon av bistand. Internasjonal bistand inkluderer gaver og lån til utviklingsland og territorier som er:

- i) under forpliktelse av den offentlige sektor i donorlandet
- ii) under kravet om at økonomisk utvikling og velferd i mottakerlandet er hovedformålet
- iii) under fordelaktige finansielle betingelser, et lån må for eksempel ha et gaveelement på *minst 25 %*.

(Hjertholm and White, 2000)

Den offisielle støtten kan være både bilateral og multilateral.

- 1) **Bilateral bistand** betegner direkte overføringer fra stat til stat
- 2) **Multilateral bistand** henviser til bistand fra flere donorer samlet. Ofte organiseres slik bistand gjennom globale organisasjoner som for eksempel FN og Verdensbanken.

Det kan også skilles mellom bunden og ubunden bistand. Ved bunden bistand stilles det krav fra giveren om hvordan og til hva pengene skal brukes. Dette kan også kalles kondisjonalitet, og har vært et sentralt element i bistandssammenheng helt siden 1980-tallet. Ubunden bistand kan benyttes av mottakerlandet der de selv ønsker. Tanken bak bunden bistand er å sikre at midlene skal gå dit giverlandene på forhånd har bestemt (www.norad.no). Det finnes to typer bunden bistand. Det ene er bistand som bindes opp til en type aktivitet. Kondisjonaliteten kan for eksempel gå ut på at mottaker betinger seg til å bruke bistanden på ulike helsetiltak. For det andre har det tidligere vært vanlig at bistand ble bundet opp til kjøp av varer eller tjenester fra en leverandør, sannsynligvis i giverlandet. Slik bistand er nærmest å tolkes som subsidier for eget næringsliv. Denne typen bunden bistand har mottatt en del kritikk, og er derfor kraftig redusert de siste årene.

Det har vist seg at så lenge mottakerlandenes motiv er forskjellig fra bistandsgiverens motiv, vil bunden bistand kunne svekke effektiviteten i bistanden (Tungodden, 2004). Myndighetene i mottakerlandet blir fratatt ansvar, som kan skape maktesløshet og dårlig lokal forankring for bistandsprosjektene. Både i Norge og internasjonalt er det lang tradisjon for bunden bistand.

² John Maynard Keynes (1883-1946). En meget kjent britisk samfunnsøkonom.

³ Organisation for Economic Co-operation and Development

Dette på tross av at det ikke er funnet noen sammenheng mellom 200 strukturtilpasningsprogram og myndighetenes vilje til å tilpasse seg kondisjonalitetskrav (Tungodden, 2004). Årsaken kan tenkes å være mangel på troverdige sanksjoner. Mottakerlandet har liten tro på at en altruistisk giver vil kutte i bistanden, da dette vil gå utover giverens egen nytte (Pedersen, 1999). Donoren vil se at kuttene innebærer negative konsekvenser for dem han ønsker å hjelpe, og vil derfor fortsette å gi penger selv etter et avtalebrudd. Dette kalles samaritanens dilemma (Buchan, 1975).

Det vil også kunne oppstå problemer ved ubunden bistand dersom det foreligger motivforskjeller mellom giver og mottaker. Mottakerlandenes regjering kan for eksempel ønske en annen fordelingsprofil, og vil derfor prioritere andre formål ved allokering av ressursene enn det giverlandene ønsker. Bunden bistand vil ikke nødvendigvis kunne løse omallokeringsproblemet, da myndighetene i mottakerlandene kan flytte midlene de selv anvender bort fra de sektorene givne ønsker å bruke mer penger på. Det vil da ikke bli oppnådd full effekt av bistandsmidlene sett fra givernes side, da deres finansielle støtte i praksis ikke blir brukt som ønsket. Dette kommer vi grundigere tilbake til i avsnitt 2.4.

Innenfor bistand har det i senere år vært en utvikling mot å gi mer budsjettstøtte. Budsjettstøtte brukes som betegnelse på bistand som overføres til statsbudsjettet i mottakerlandet, hvor landet fritt kan bestemme hvor midlene skal brukes. Også fra norsk side argumenteres det for dette. Et hovedargument for en slik utvikling, er å gi mottakerlandene økt eierskapsfølelse over de programmer og reformer bistandsmidlene er med på å finansiere. I Stortingsmeldingen heter det (St.meld nr 35, 2004: 8):

”Etter hvert økte også forståelsen for at mottakerne av bistand måtte ta et genuint ansvar for resultatene av bistandsfinansierte tiltak, dersom disse skulle bli varige. Mottakerne måtte også få økonomisk og administrativt albuerom til å utøve sitt ansvar. Dette medførte en orientering bort fra giverstyrte prosjekter over mot ansvar for egen utvikling gjennom sektorprogrammer og budsjettstøtte.”

Budsjettstøtte kan på den måten være med på å øke effektiviteten i bistandsarbeidet. Tradisjonelt har man hatt en situasjon med mange separate prosjekter fra ulike donorer uten felles koordinering og nasjonal forankring. Dette var lite effektivt, og belastet

utviklingslandenes administrative apparat i veldig stor grad. Utviklingen i den senere tid har derfor gått mot økt samarbeid mellom bistandsgivere.

2.2 Litt bistandshistorikk

Bistand kan spores helt tilbake til 1930 tallet. Men det var ikke før etter andre verdenskrig, med Marshallhjelpen i spissen, at moderne bistand ble satt på verdens agenda. Bistand ble i stor grad gitt etter politiske motiv, for å hindre at Europa falt under Sovjetunionens kommunistregime, og kom hovedsaklig fra USA. Selv om Marshallhjelpen stort sett fungerte bra i de land som mottok støtte, var det fra et fattigdomsperspektiv helt andre land som trengte denne bistanden mer. Dette kan tyde på at det var strategiske motiv som lå til grunn for USAs bistand. Et generelt trekk ved ikke-altruistiske givere, er at det fokuseres mindre på fattigdomsbekjempelse og mer på egen vinning, noe som fører til at bistand ikke blir gitt til dem som trenger det mest.

Slutten på den kalde krigen er utpekt som hovedårsak for at samlet bistand etter 1990 er blitt redusert, både absolutt og som andel av BNP. Også svakere relasjoner mellom tidligere kolonier og deres gamle koloniherrer, var en medvirkende faktor for nedgangen. I tillegg ble det stilt spørsmål ved troverdigheten til både bistandsorganisasjoner og myndighetene i mottakerland. På grunn av svekket tiltro til evnen og viljen i utviklingsland til å bruke bistand effektivt, ble det mindre populært å la dem styre allokeringen av bistandsmidlene (Roland-Holst og Tarp, 2002). Burnside og Dollar (2004) fant empirisk støtte for at bistand gitt på 1990 tallet til lavinntektsland hovedsakelig gikk til land med de beste institusjonene og de beste politiske omgivelsene. Dette kan være et resultat av ønsket om å ikke støtte korrupte regimer. En slik sammenheng var det ingen støtte for i data fra tidligere perioder.

Like etter andre verdenskrig var bistand i hovedsak bilateral, mens utviklingen de siste årene har gått i retningen av mer multilateral bistand. Det er også i den senere tid utviklet et sterkere fokus på nasjonalt eierskap av bistandsprosjekter. Dette gjør at den makroøkonomiske virkningen av bistand avhenger av hvert enkelt lands interne forhold og egenskaper.

2.3 Bistandseffektivitet

"Scaling up aid flows is just the start of a complex set of decisions and tough choices"
(Peter S. Heller, 2005)

Bistandseffektivitet er viktig for at de midlene som rike land gir, virkelig skal utgjøre en forandring til det bedre for de som trenger det mest. Det handler om hvorvidt midlene som gis faktisk nytter og har ønsket effekt. Det har ikke vært uvanlig å fremstille bistand som ukomplisert. Henry Kissinger⁴ sa for eksempel i 1947 at *"innen et tiår skal ingen barn gå sultne til sengs"*. Men slike optimistiske forhåpninger er gjort til skamme. I dag, 58 år etter, møter vi fortsatt stadige medieoppslag om hungersnød i Afrika. Samtidig synes rike land å øke interessen for å redusere fattigdom, blant annet ved å øke bistand og gjeldsslette, og i tillegg gi bedre handelsbetingelser for varer fra fattige land (Heller, 2005). Et utslag av dette er tusenårsmålene, som er FNs oppskrift for global fattigdomsbekjempelse. Denne gangen er målsetningene redusert noe fra Kissingers optimisme i 1947, likevel er de ambisiøse nok, da de skal halvere absolutt fattigdom og sult fra 1990 til 2015. Alle FNs medlemsland skrev under på denne erklæringen som gir konkrete, tidsbestemte og målbare målsetninger for å bedre tilværelsen for verdens fattige (www.tusenarsmalene.no). Innsatsen er ført videre både gjennom organisasjoner og på høyt politisk nivå. Blant annet var økonomisk utvikling i Afrika et av hovedtemaene for det siste G8⁵-toppmøtet. Også *"Make Poverty History"* kampanjens fokus er rettet mot rettferdig handel, gjeldsslette og økt bistand. I denne debatten er det derimot lite snakk om bistandens effektivitet.

Erixon (2005a) mener at det er uforsvarlig å øke bistand uten å fokusere mer på bistandens innvirkning på vekst og utfordringene man kan møte. Med Paris-erklæringen⁶ kan det da også virke som om verden har begynt å se behovet for hvor viktig det er å stille krav til resultatene av bistand. I mars 2005 samlet over hundre av verdens rikeste og fattigste land seg i Paris, hvor de ble enige om å få bistand til å fungere bedre (www.oecd.org). For første gang ble det å kunne måle donorenes innsats for å gjøre bistand mer effektiv, satt på agendaen. Dette innebærer blant annet at donorer må kunne holdes ansvarlig for sin innsats på bakgrunn av

⁴ Amerikansk diplomat, tidligere utenriksminister (1973-1977), og senere Nobels fredsprisvinner.

⁵ G8 landene består av Canada, Frankrike, Italia, Japan, Russland, Storbritannia, Tyskland og USA

⁶ The Paris Declaration on Aid Effectiveness

forhåndsbestemte indikatorer og mål. Deklarasjonen inneholder for eksempel over 50 forpliktelser for å øke kvaliteten på bistand.

Heller (2005) påpeker at dersom økningen i bistand skal fungere, må donorer og mottakerland forsikre seg om at bistanden faktisk gir resultater. Det finnes flere empiriske studier som bare i liten grad gir støtte for at bistand fremmer vekst (jfr. 2.3.1). Det er derfor viktig å ta med seg lærdom fra tidligere erfaringer, og møte nye utfordringer på bakgrunn av slik kunnskap. Det å forsikre seg om at økt bistand fremmer vekst og reduserer fattigdom er en av de viktigste oppgavene fremover, og Paris-erklæringen er derfor et steg i riktig retning.

2.3.1 Makrostudier om bistandseffektivitet

Man har drevet med bistand i over 50 år, og likevel har man ikke lyktes i den grad man skulle ønske. Kissingers uttalelse fra 1947 har altså ikke slått til, og mange av de fattigste landene fortsetter å falle bak i utviklingen. Det er gjennomført flere omfattende empiriske undersøkelser som omhandler bistandseffektivitet på makronivå. Til tross for dette har forfatterne enda ikke klart å komme fram til en ensartet konklusjon, verken om økonomisk vekst eller fattigdomsreduksjon. Noen finner at bistand har stor positiv effekt på økonomisk vekst, andre finner ingen eller til og med en negativ effekt. En tredje gruppe mener at bistand bare fungerer i land med god politikk. De tidligste undersøkelsene kom som regel frem til negative konklusjoner, mens nyere forskning indikerer at bistandseffektiviteten har økt på 1990 tallet (Hagen og Pedersen, 2002). Vi vil videre redegjøre for noen av disse studiene.

2.3.1.1 Positive erfaringer

I de senere år har Verdensbanken omfavnet hypotesen som hevder at bistand virker best i land med god politikk. Denne hypotesen er basert på regresjonsanalysene til Burnside og Dollar (2000). Dette er den mest kjente og omdiskuterte artikkelen i litteraturen om bistandseffektivitet. De kom frem til at bistand fremmer vekst i utviklingsland med gode institusjoner og sunn politikk, som for eksempel lav inflasjon, budsjettoverskudd og åpen økonomi. Derimot har bistand mindre eller ingen effekt i land med dårlige institusjoner og politikk. Inkompetente og korrupte myndigheter klarer ikke å utnytte bistanden effektivt for å skape en vedvarende positiv utvikling. Det er verdt å nevne at resultatene av ulike

undersøkelser kan bli forskjellige hvis definisjonene på hva god politikk er varierer mye. Burnside og Dollar finner også at bistand i seg selv ikke gir forbedringer i et lands institusjoner og politikk, og vi vil derfor ikke kunne løse dette problemet ved å øke bistanden. Hovedformålet med bistand er å skape økonomisk vekst (jfr. 2.1). Dersom bistand bare stimulerer vekst i land med god politikk, så følger det at (1) bistand kan øke den økonomiske veksten og (2) det er helt nødvendig at utenlandsk bistand distribueres selektivt til land som har god politikk. En endring i institusjonenes kvalitet må skje gjennom interne prosesser og lokalt eierskap i mottakerlandet. Det kreves ”pull” fra utviklingslandene gjennom tiltak, forbedringer og reformer, og ikke bare ”push” i form av mer bistandsmidler.

I Burnside og Dollar (2004) analyseres samme tema med nye datasett fra 1990 tallet. De nye dataene gir ytterligere støtte for at bistandens virkning avhenger av kvaliteten på institusjonene og politikken. De argumenterer også for at korrelasjonen mellom bistand og vekst er mest robust der hvor institusjonene er sterke, og at svake institusjoner begrenser virkningene av bistand. De fant dermed ingen empirisk støtte for at bistand har positiv effekt i alle land, effekten er betinget av institusjonenes kvalitet.

Dalgaard, Hansen og Tarp (2002) bestrider funnene til Burnside og Dollar. De finner på sin side empirisk støtte for at bistand har en positiv virkning for real BNP per capita vekst i alle land, men også at avkastningen er avtagende. Ut fra dette resultatet mener de at redusert bistand, som har vært en trend på 1990 tallet, ikke kan rettferdiggjøres. Arbeidet videre bør derfor være å finne løsninger på hvordan bistandseffektivitet kan forbedres, og ikke kun fokusere på at bistand ikke virker.

2.3.1.2 Negative eller nøytrale erfaringer

Senere har Easterly, Levine og Roodman (2003) utvidet det originale datasettet til Burnside og Dollar fra 1970-1993 til 1970-1997, og fylt på med manglende data fra den originale perioden. Forfatterne finner at de opprinnelige konklusjonene ikke er robuste når de inkluderer denne nye informasjonen. Artikkelen reduserer troverdigheten til hypotesen om at bistand kun virker i land med god politikk. Forfatterne argumenterer ikke for at bistand er ineffektiv, men gir en mye svakere påstand;

”We simply note that adding additional data to the BD⁷ study of aid effectiveness raises new doubts about the effectiveness of aid and suggests that economists and policymakers should be less sanguine about concluding that foreign aid will boost growth in countries with good policies. We believe that BD should be a seminal paper that stimulates additional work on aid effectiveness, but not yet the final answer on this critical issue.”

(Easterly, Levine og Roodman, 2003: 6)

Rajan og Subramanian (2005) finner ingen robust dokumentasjon på at bistand har positiv eller negativ innvirkning på økonomisk vekst, noe som støtter opp om funnene til Easterly, Levine og Roodman. I tillegg utfordrer forfatterne Burnside og Dollars påstand, da de ikke finner empirisk støtte for at bistand virker bedre i land med gode politiske omgivelser. Forfatterne presiserer at deres funn ikke betyr at bistand vil være ineffektiv i framtiden, men understreker viktigheten av å endre dagens bistandsprosedyrer for å få bistand til å bli mer effektiv. Dermed støtter deres funn tiltak som er underveis for å øke bistandseffektiviteten.

Erixon (2005a) avdekker i sin artikkel en negativ sammenheng mellom bistand og vekst. Dette gjelder både for Afrika og Asia. Han argumenterer for at bistand frigjør ressurser som i utgangspunktet er tiltenkt bestemte prosjekter, reduserer spareraten, fortrenger private investeringer, undergraver demokratiet og gjør det mulig å opprettholde en usunn politikk. Det viser seg faktisk at veksten er høyere når forholdet mellom bistand og bruttonasjonalinntekt (BNI) faller. Han konkluderer altså med at mindre bistand fører til høyere vekst.

En annen svært mye omtalt artikkel er av Boone (1995). Boone finner empirisk støtte for at bistand ikke kommer de fattige til gode, og ikke har noen signifikant økning på investeringer eller økonomisk vekst. Noe av de samme konklusjonene trekker Easterly (2001). Antagelser om at utenlandsk bistand øker investeringer og at disse fører til høyere økonomisk vekst, eller at utdanning, befolkningskontroll og gjeldsslette vil stimulere økonomisk vekst, mangler empiriske dokumentasjon i følge Easterly. Han ser på forholdet mellom bistand, investeringer og vekst i 88 land i perioden 1965-95, og fant en signifikant positiv effekt av bistand på investeringer kun i 6 land!

⁷ Burnside & Dollar, 2000

2.4 Hvorfor er det så vanskelig å oppnå effektiv bistand?

“The new 'big push' of development aid has been tried many times before but always with dismal results. The call for redoubling aid to eradicate poverty has been responded to many times over, but it has never delivered what it promised.”

(Fredrik Erixon, 2005b)

Det er flere årsaker til at det er vanskelig å oppnå effektiv bistand. For det første kan det skyldes forhold på donorsiden. Det er ikke alle giverland som har økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse som viktigste motiv for sin bistand. En del kan være politisk motivert, spesielt tidligere under den kalde krigen (Roodman, 2005). Andre kan ha kommersielle motiv, som når bistanden bindes opp til innkjøp av varer i giverlandet, og nærmest kan karakteriseres som subsidier for eget næringsliv (Kanbur, 2003). På denne måten kan bistandsmidlene være brukt til andre formål enn det som ville vært mest effektivt for mottakerlandenes utvikling.

For det andre kan forhold i mottakerlandene virke negativt inn. Det gjelder for eksempel land hvor politiske og administrative institusjoner er lite tilfredsstillende, og hvor man har problemer med korrupsjon, noe som er svært utbredt i fattige land. Dette kan føre til at bistandsmidler misbrukes og vris over til andre formål enn tiltenkt, eller tappes ut som følge av korrupsjon. En populær innvending i bistandsdebatten er at en korrupt maktelite bruker bistanden til egen vinning, mens midlene i liten grad når den fattige befolkningen i landet. I kapittel 4.4 viser vi at dette har vært tilfelle i Uganda, i forbindelse med bistand gitt til utdanningssektoren. Avtagende marginal effekt av bistand (Dalgaard, Hansen og Tarp, 2002) kan også være en konsekvens av forhold i mottakerlandene, gjennom deres begrensede kapasitet til å forvalte midlene på en fornuftig måte (Hagen og Pedersen 2002). Dette betyr at ideen om økt bistand og gjeldslette, såkalt ”big push”, nødvendigvis ikke er en god ide.

For det tredje er det også forskjeller på hvordan bistandsmidlene brukes. Roodman (2005) har utviklet en ”kvalitetsjustert bistandsindeks”, som justerer bistanden til ulike land med en del faktorer man mener har innvirkning på hvor effektiv forskjellige former for bistand er. Faktorene baserer seg på antagelser som at bunden bistand og dårlig kvalitet på mottakerlandets institusjoner er negativt. Indeksen gir også trekk dersom donorene ikke

prioriterer de fattigste landene, eller at bistandsmidlene gis mer fragmentert enn hva som er optimalt. I indeksen vurderes så de ulike lands bistand etter blant annet disse kriteriene for å se om bistanden er utviklingsvennlig. Hvordan bistandsmidler brukes og fordeles påvirker i følge denne tankegangen hvor effektivt bistandsmidlene virker.

2.4.1 Korrupsjon som mulig forklaringsfaktor

”Just as it is impossible not to taste the honey or the poison that finds itself at the tip of the tongue, so it is impossible for a government servant not to eat up at least a bit of the king’s revenue.”

(Fra boken Arthasastra, ca 300fkr.)

I de senere årene har det vært en økende fokusering på korrupsjon som forhindrende faktor for vekst og utvikling i fattige land. Korrupsjon, spesielt i offentlig sektor, er en av de største bremsene for en sunn økonomisk vekst. I følge en spørreundersøkelse foretatt i mer en 60 utviklingsland, er korrupsjon i offentlig sektor en av de største hindringene for vekst (Gray og Kaufmann, 1998). Selv om man lenge har vært klar over korrupsjonsomfanget i fattige land, er det først på 1990-tallet korrupsjon ble tatt opp som et problem i bistandssammenheng. Som nevnt i avsnitt 2.3.1.2, har en del undersøkelser støttet synet om at bistand har liten eller negativ effekt på økonomisk utvikling og tilnærmet ingen forbedring for mottakerlandenes politikk (Erixon, 2005a). En mulig forklaring på dette er at økt bistand kan føre til at myndighetene i utviklingsland trekker ut egne midler fra prosjekter der bistandsstøtten brukes. Dette beskriver vi under mikro – makro paradokset i avsnitt 2.4.2. Slik frigjøres ressursene som brukes til nåværende konsum og sannsynligheten for korrupsjon øker. Land med dårlige institusjoner misbruker lett ressursene de blir tilført. Støtten brukes gjerne til saker som kun gagnar politiske ledere.

I 1996 bidro Verdensbanken til økt erkjennelse av de makroøkonomiske konsekvensene av korrupsjon. Daværende president James D. Wolfensohn understreket i en tale at korrupsjon er en fornærmelse mot verdens fattigste, korrupsjon kanaliserer pengene til de rikeste og gjør alle tjenester dyrere (www.worldbank.org). Korrupsjon har en direkte effekt på et lands økonomiske vekst gjennom å omallokere offentlig pengestøtte bort fra målet, og en indirekte effekt gjennom incentiver og priser som møtes i markedet. Korrupsjon påvirker også nivået på

utenlandske investeringer i et land, måten regler implementeres på og reguleringer av tilgang til ressurser og eiendeler. I tillegg influerer korrupsjon et lands inntektsfordeling.

James D. Wolfensohns tale fikk stor offentlig oppmerksomhet og førte til Verdensbankens antikorrupsjonsinitiativ i 1997. Initiativet gikk ut på å gi støtte til regjeringer som ønsket å bekjempe korrupsjon. Lignende tiltak er også igangsatt av andre organisasjoner. Bekjempelse av korrupsjon foregår blant annet gjennom bistandskondisjonalitet. Donorer og andre organisasjoner stiller krav til en u-landsregjering om blant annet organisatoriske omstruktureringer og reformtiltak mot korrupsjon. Disse kravene må tilfredsstilles for at landet skal få bistand og/eller lån. Det opplyses også gjerne om at bistanden kun vil gjelde for en gitt periode. Slik tvinges mottakerlandet til å tenke langsiktig og arbeide for å sikre økonomisk vekst og stabilitet med tanke på at bistandsstøtten ikke varer evig. Dette er med på å unngå bistandsavhengighet.

Tidligere var det i mange vestlige land vanlig med korrupsjon i forbindelse med eksport til, og investeringer i utlandet. Det ble til og med gitt skattefradrag for utgifter til bestikkelser. USA var en av de første til å forby bestikkelser av politikere og offentlig ansatte i andre land. Norge kom ikke med tilsvarende lovendring før i 1998⁸, etter at OECD i 1997 vedtok en konvensjon⁹ som kriminaliserte bestikkelser i forbindelse med investeringer i utlandet, og opphevet skattefritaket for bestikkelser. Avtalen ble underskrevet av 27 land.

2.4.1.1 Hva er korrupsjon?

Et av de største problemene ved å studere korrupsjon ligger i å definere begrepet. Definisjonen er veldig viktig for hva som blir modellert og målt i eventuelle analyser. Det finnes også ulike typer korrupsjon. Vi vil i denne oppgaven komme mest inn på korrupsjon i offentlig sektor. Det er etter hvert kommet til en enighet om at korrupsjon i offentlig sektor refererer til:

“... acts in which the power of public office is used for personal gain in a manner that contravene the rules of the game.”

(Arvind K. Jain, 2001: 73)

⁸ Odelstingproporsisjon nr 66 (1997-98)

⁹ The Convention on Combating Bribery of Public Officials in International Business Transaction

Dette inkluderer alt fra bestikkelser til gjentjenester som ikke involverer penger. Tre vilkår må være oppfylt for at en handling som er utført av en byråkrat og/eller en politiker, skal være korrumpert (Fjeldstad, 1999):

1. Handlingen må være tilsiktet og i strid med prinsippet om objektivitet i arbeidsutførelsen. Dette prinsippet innebærer at familiære eller andre personlige forhold ikke skal spille noe rolle når en offentlig ansatt eller politiker skal ta økonomiske avgjørelser i arbeidet.
2. Personen som gjennomfører den korruperte handlingen, må oppnå en fordel for seg selv, familien, sin stamme, sitt parti eller en annen relevant gruppe.
3. Fordelen som oppnås, må være en direkte påskjønnelse for den spesielle handlingen.

2.4.1.2 Effekter av korrupsjon

Korrupsjon i fattige land vil, som tidligere nevnt, kunne omallokere ressurser bort fra de områdene der de i utgangspunktet var tiltenkt. Investeringsprosjekter kan bli dreid mot områder eller teknologier hvor bestikkelser er lettere å skjule. Dette gjelder ofte prosjekter med komplisert teknologi og priser som ikke er åpenbare. Resultatet er mer ressurser til forsvar og infrastruktur, og mindre til helse, utdanning, eldre og prosjekter for å sikre rent vann. En korrumpert, offentlig tjenestemann vil allokere ressursene dit det er størst muligheter for å motta bestikkelsene. De mest skadelidende er da selvfølgelig de fattigste, som ikke har muligheten til å tiltrekke seg ressurser fra det offentlige gjennom bestikkelser. Midlene går dermed til dem som har mest, og ikke nødvendigvis til de mest effektive prosjektene, eller der den sosiale verdistigningen er størst.

Gjennom korrupsjon kanaliseres altså pengene til de rikeste og dermed øker inntektsulikheten. Prisene på offentlige tjenester har også en tendens til å stige som følge av korrupsjon. Kun en liten andel av det offentlige resurser brukes på helse og utdanning, dette begrenser fattige folks tilgang på elementære tjenester. Velstående personer får dekket sine behov ved kjøp av dyre, private tjenester. På grunn av begrensede økonomiske midler er det også vanlig at kvaliteten på de offentlige tjenestene reduseres.

I mange afrikanske land er korrupsjon kjent for å være lite forutsigbar og skaper dermed stor usikkerhet, såkalt konkurrerende korrupsjon. En eventuell investor kan aldri være sikker på hvor mye og hvor mange ganger han må betale. Investeringer i Afrika forbindes med usikkerhet, og er dermed mindre attraktive for utenlandske investorer. Dette vil medføre redusert FDI¹⁰, og slik svekkes også landenes muligheter for økonomisk vekst (Fjeldstad 1999). Monopolisert korrupsjon er mer forutsigbar. Størrelsen på bestikkelsen er kjent på forhånd noe som gjør at det fungerer mer som en skatt, dermed er dette mindre ødeleggende for FDI. Det er slik korrupsjon vi har sett i en del asiatiske land, og dermed kan dette være årsaken til at korrupsjonen ikke har vært så ødeleggende der som i Afrika.

Noen hevder at korrupsjon kan virke positivt på en ineffektiv økonomi. Samuel Huntington uttalte for eksempel i 1968 at:

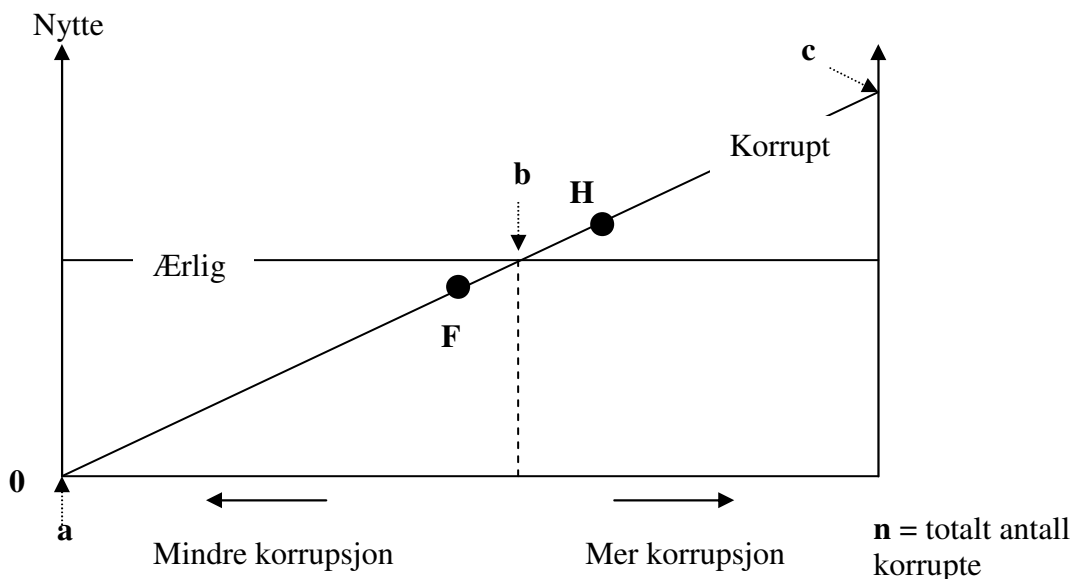
*”In terms of economic growth, the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized dishonest bureaucracy, is one with a rigid, over-centralized, **honest** bureaucracy.”*

Det hevdes blant annet at korrupsjon kan få fortgang på køen i et overregulert byråkrati, og gjør det mulig å gå utenfor ineffektive lover og regler. Fenomenet kalles ofte *speed money* (Fjeldstad, 1999). Den med høyest betalingsvillighet får komme først i køen. Nyere empirisk forskning, forkaster derimot denne tilnærmingen på korrupsjon, og mener at korrupsjon heller fungerer som sand i maskineriet. En viktig årsak til dette er at korrupsjon kan gå fra småskala korrupsjon til storskala politisk korrupsjon. Korrupsjonen har da smittet over til resten av systemet, noe som rammer hele økonomien (Bjorvatn, 2004).

¹⁰ Utenlandske direkteinvesteringer (Foreign Direct Investment)

2.4.1.3 Korrupsjon korrupperer¹¹

Korrupsjonsnivået kan være svært forskjellig mellom to relativt like land og mellom etater innen land. For eksempel kan offentlige reguleringer og handelsrestriksjoner skape forskjeller i korrupsjonsnivå mellom land. En annen forklaring på dette kan være at korrupsjon korrupperer. Dette innebærer at fortjenesten ved å involvere seg i korruperte handlinger avhenger av hvor mange andre i etaten/landet som er korruperte. Det oppstår en smitteeffekt på resten av økonomien, med andre ord: *korrupsjon korrupperer*. Ulikheter i korrupsjonsnivå kan derfor forklares med at land/etater har slått seg til ro i ulike likevekter. Dette kan illustreres ved hjelp av figur 2.1.



Figur 2.1 - Korrupsjon korrupperer (Bjorvatn, 2004, modifisert utgave av Andvig, 1993)

Vi antar at byråkrater i et departement har valget mellom å være ærlig eller korrupt. Antall korruperte byråkrater måles langs den horisontale aksene i diagrammet. Helt til venstre har vi ingen korruperte byråkrater, mens helt til høyre er alle korruperte. Kurvene for *ærlig* og *korrupert* viser kombinasjonen mellom antall korruperte byråkrater, og deres nyttenivå hvis man er henholdsvis ærlig eller korrupert. Fortjenesten eller nytten av den valgte handlingen måles langs den vertikale aksene. Nyttene av å være ærlig er her uavhengig av korrupsjonsnivået, derfor er

¹¹ Teori hentet fra Jens Chr. Andvig og Kalle Moene(1990). "How corruption may corrupt"

linjen *ærlig* i diagrammet horisontal. Nytten ved å være *korrupt* er derimot stigende. Det kan argumenteres for tre årsaker til dette:

- 1) Moralske kostnader avtar når antall korrupte øker
- 2) Avtagende stigmakostnader ved å bli avslørt, når mange andre også er involvert i korrupsjon. Dette betyr at skamfullheten man opplever ved en avsløring reduseres
- 3) Sannsynligheten for at du blir tatt blir mindre etter hvert som antall korrupte øker, dette skyldes at kapasiteten til å overvåke er begrenset

Til høyre for punkt **b** er fortjenesten til en korrupt byråkrat høyere enn til en ærlig byråkrat, det omvendte er tilfelle til venstre for punkt **b**. I figuren finnes tre likevekter, **a**, **b** og **c**. En likevekt kan defineres ved at den enkelte aktør ikke har insentiver til å endre sin tilpasning (Fjeldstad, 1999). Det betyr at det er det beste du kan gjøre, gitt det alle andre gjør. Punkt **a** i figuren er en god likevekt, hvor ingen er korrupte. Her er nytten av å være ærlig høyere enn nytten av å være korrupt. Dette er en *stabil* likevekt, fordi en liten endring ved at for eksempel en byråkrat velger den korrupte strategien, ikke vil endre på det faktum at det er mest lønnsomt å være ærlig. Nyttekurven til en ærlig byråkrat ligger fortsatt over nyttekurven til en korrupt byråkrat. Derimot er punkt **b** en *ustabil* likevekt, her vil byråkraten være likegyldig mellom å velge den korrupte eller den ærlige strategien. En liten bevegelse i en av retningene resulterer i svært forskjellige likevekter. Dersom vi får en liten reduksjon i antall korrupte byråkrater, vil vi for eksempel kunne havne i punkt **F**. Dette er ikke en likevekt fordi nytten av å være ærlig er større enn nytten av å være korrupt, og vi vil dermed bevege oss bort fra punktet og mot venstre i diagrammet. Alle byråkrater vil velge å være ærlig, og vi havner i den gode likevekten i punkt **a**. En liten økning i antall korrupte byråkrater kan for eksempel føre oss til punkt **H**. Dette er heller ingen likevekt fordi nytten av å være korrupt er større enn nytten av å være ærlig, og vi vil derfor bevege oss bort fra punktet og mot høyre. Alle byråkrater vil velge å være korrupte, og vi havner i den *stabile* likevekten **c**, i diagrammet.

Dette kan være med på å forklare hvorfor relativt like land/etater, kan utvikle totalt forskjellige korrupsjonsnivå. Hvilken likevekt som blir realisert, avhenger av hvor landet eller etaten befinner seg i utgangspunktet. Dersom de befinner seg til venstre for punkt **b**, vil økonomien bevege seg mot den gode likevekten i **a**. Dersom de i stedet befinner seg til høyre for **b**, vil de havne i den dårlige likevekten **c**, hvor alle er korrupte. For å komme seg ut av denne likevekten kan man gjennomføre en antikorrupsjonskampanje, som gjør at man beveger

seg mot venstre forbi punkt **b**, mot den gode likevekten i **a**. Ligger derimot punkt **a** nær punkt **b**, kan bare et lite sjokk være nok til at økonomien igjen begynner å bevege seg mot den dårlige likevekten i **c**. Dette illustrerer at det er viktig å ta korrupsjonsproblemet på alvor selv om man befinner seg i en god likevekt.

Vi vil senere i oppgaven komme tilbake til korrupsjon ved evalueringen av PEDP og SEDP i kapittel 4 og 5.

2.4.2 Konsekvensene av bistand: Mikro- makro paradokset

Å måle effekten av bistand kan by på store prøvelser, og det er ofte uenigheter om et prosjekt har vært vellykket eller ikke. Når man skal vurdere konsekvensene av bistand, skiller man ofte mellom mikro- og makrostudier. Det er vanligst med mikrostudier, som er evalueringer av konkrete bistandsprosjekter. Eksempelvis evaluering av et helseprosjekt i Tanzania eller av NHHs bidrag til skolebygging i Eritrea. Fra et mikroøkonomisk perspektiv kan det være relativt enkelt å se om et prosjekt har nådd målene. Dersom skolen står der og fungerer godt, kan man si at prosjektet har vært vellykket. Dessverre viser det seg at disse studiene ofte er metodemessig svake og lite egnet til å belyse prosjektenes bidrag til inntektsvekst og fattigdomsreduksjon (Pedersen, 1999). Slike mikrostudier inneholder med andre ord sjelden en oversikt over prosjektenes samlede effekter på fattigdom og inntektsfordeling på nasjonalt plan. Makrostudier derimot, sier mer om hvordan et utviklingsland som helhet har utviklet seg etter at det har mottatt bistand. Dette betyr at det fokuseres på sammenhengen mellom økonomisk vekst og innstrømming av u-hjelp. Disse studiene kan derfor på lang sikt være de mest interessante. På den annen side mener andre at makrostudiene er problematiske fordi de kun ser på helheten. De fanger derfor ikke opp alle relevante faktorer, og man kan si at analysene blir for ”makro”. Selv om et land ser ut til å ha gjort det bra totalt sett, kan det være områder hvor landet har store problemer som ikke fanges opp av disse undersøkelsene.

Empiriske studier av bistandsprosjekter på mikronivå, gir ofte positive konklusjoner. En studie fra Verdensbanken viser likevel at vi har store geografiske forskjeller når det gjelder positive virkninger av bistandsprosjekter. I Afrika sør for Sahara¹² har vi en mye høyere andel av prosjekter som defineres som utilfredsstillende, enn i resten av verden. Prosjektene synes å

¹² Her unntatt Sør-Afrika.

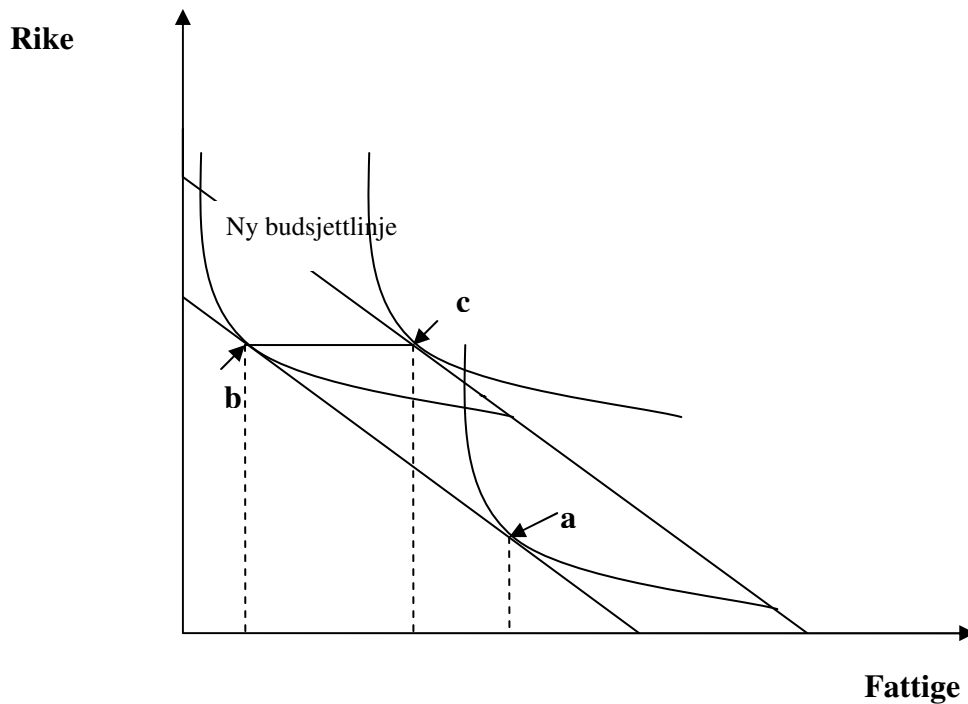
ha fungert best i Asia, og da spesielt i Sørøst- Asia (Kalstrøm, 1996). I motsetning til mikrostudier, har man problemer med å finne positive effekter på makronivå (jfr. avsnitt 2.3.1). Det at studier viser positive resultater på mikronivå, mens konklusjonen kan være en helt annen, og kanskje negativ på makronivå, kalles *mikro - makro paradokset*. På grunn av dette paradokset, kan det være problematisk å vurdere effektiviteten av bistand. Det er lettere å måle de mikroøkonomiske konsekvensene, og man tenderer gjerne til å fokusere på dette når en rapporterer om vellykkede prosjekt. Ved fokus kun på vellykkede prosjekter på mikronivå, er det lett å glemme at det kan være mer interessant å se på helheten, det vil si hvordan økonomien generelt sett har utviklet seg i landet.

2.4.2.1 Mulige forklaringer på mikro- makro paradokset

Hovedforklaringen på mikro- makro paradokset ligger sannsynligvis i at det er umulig å øremerke en krone som kommer inn i de offentlige budsjettene, selv om bistanden er bunden (jfr. 2.1). Dette betyr at myndighetene i mottakerlandene har mulighet til å trekke ut egne midler fra prosjekter der bistandsstøtten brukes. På den måten frigjøres ressurser til andre formål, og innenlandske aktiviteter av samme type som de givene engasjerer seg i fortrenses. I Tanzania er det for eksempel investert 180 milliarder bistandskroner i veibygging de siste tjue årene. Samtidig trekker myndighetene ut egne midler av prosjektet og benytter dem på andre områder (Tungodden, 2004). Dette skyldes blant annet at givere og mottakere ofte har motstridende interesser, og at bistandsaktivitetene bidrar til å skape uheldige incentiver for beslutningstakere i mottakerlandene, både i privat og offentlig sektor.

Mikro – makro paradokset kan illustreres ved hjelp av figur 2.2. Anta at det er donors ønske å gi bistand som kommer de fattigste til gode. Dette betyr at vi har en altruistisk giver. Et problem for myndighetene i mottakerlandet er at dersom de gjør jobben selv og fokuserer på å redusere fattigdom, vil de ikke tiltrekke seg bistand. Vi er da i punkt **a** i figur 2.2. Dette skyldes at en altruistisk giver vil ønske å gi mer bistand til de som trenger det mest, det vil si jo større bistandsbehovet er. Selv om mottakerlandet er velmenende, vil dette kunne forårsake et alvorlig incentivproblem. Dersom myndighetene neglisjerer aktiviteter som kommer de fattigste til gode, vil de tiltrekke seg mer bistand, vi er nå i punkt **b** i figuren. Altruistiske givere ser at landet befinner seg i punkt **b**, og at situasjonen dermed er svært dårlig for de

fattigste. Resultatet blir at donorene gir bistand slik at mottakerlandet nå havner i punkt **c**. Den rette horisontale linjen mellom **b** og **c** illustrerer at all bistand går til helse.



Figur 2.2 - Ressursfordeling mellom fattige og rike (Tungodden, 2004)

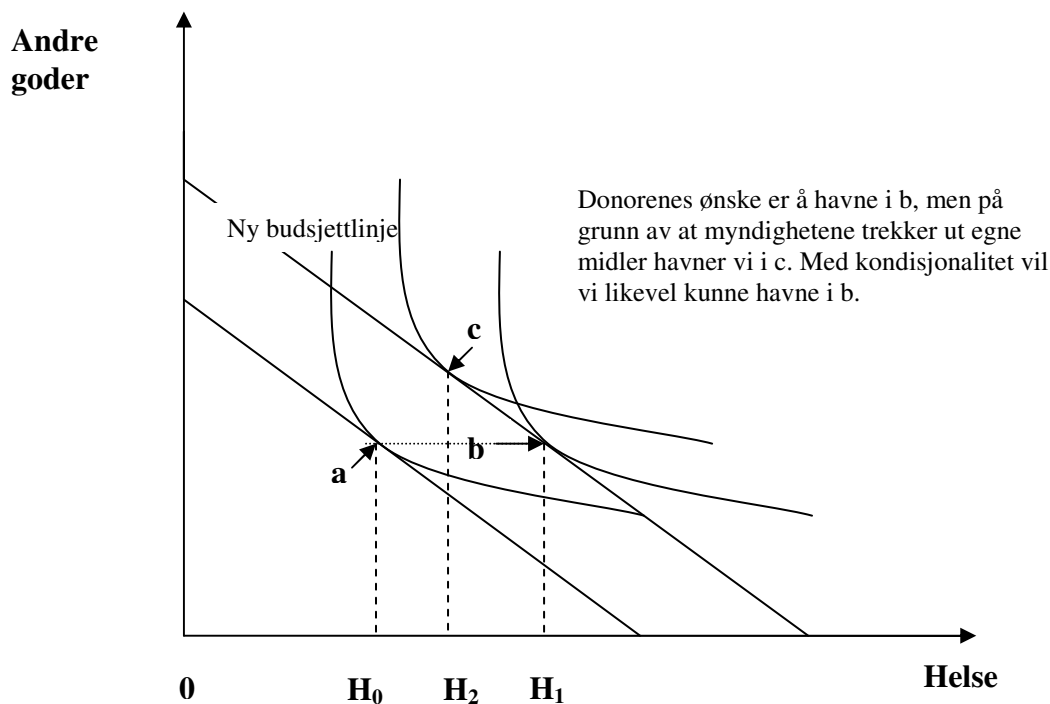
Denne figuren illustrerer en situasjon hvor de fattigste ville hatt det bedre uten bistand, hvor de ville vært i punkt **a**. Dette til tross for at vi har velmenende myndigheter, og at faktisk all bistand antas benyttet på de fattige.

Fra punkt **b** ser dette bra ut fordi de fattiges velstand har økt fra **b** til **c**. Men dersom man tar utgangspunkt i **a** blir konklusjonen en helt annen; de fattige får mindre og de rike mer. Noe som er helt motsatt av hva den altruistiske giver i utgangspunktet ville. Dette kan være årsaken til at man finner flere negative konklusjoner på makronivå enn mikronivå.

Dette incentivproblemet vil forverres ytterligere dersom en altruistisk giver er engasjert i flere mottakerland (Pedersen, 1999). Vi kan da få konkurranse mellom mottakerlandene om å tiltrekke seg mest bistand. Myndighetene vil da sannsynligvis redusere midlene brukt på fattige enda mer. Dersom myndighetene i mottakerlandet ikke er like velmenende, vil situasjonen bli enda verre. De innenlandske midlene som frigjøres når bistand gis, vil kunne kanaliseres til aktiviteter som den altruistiske giveren oppfatter som mindre verdifulle.

Dersom vi viderefører eksemplet i figur 2.2, vil flere av midlene som gis i form av bistand også komme de rike til gode, og ikke bare de fattige. I figur 2.2 vil vi ikke lenger få en horisontal linje fra punkt **b** til **c**, men den vil gå nordøst, slik at også de rike kan benytte seg av bistandsmidlene. Dette vil ikke i like stor grad bidra til fattigdomsreduksjon og redusert bistandsbehov.

En løsning på problemet kan være å sette krav til hvordan myndighetene benytter bistanden, det vil si kondisjonalitet. Virkningene av kondisjonalitet kan illustreres ved hjelp av figur 2.3. La oss anta at vi har en altruistisk donor som ser at det står dårlig til i helsesektoren i et land. Donor ønsker derfor å gjøre noe konkret i forhold til helse, og setter i gang et helseprosjekt. Anta videre at myndighetene i mottakerlandet er opptatt av helse, i tillegg til mange andre goder. Dette illustreres i figuren, hvor helse måles horisontalt og andre goder måles vertikalt på aksene. I utgangspunktet befinner mottakerlandet seg i **a**, hvor verdien av helse er H_0 . Når landet mottar bistand til å bruke på helse, vil budsjettlinjen til landet skifte ut. Dersom alle bistandsmidlene blir benyttet i helsesektoren havner vi i punkt **b** i figuren, med en helseverdi på H_1 , og donoren kan si seg fornøyd med prosjektet.



Figur 2.3 - Ressursallokering mellom helse og andre goder, (Tungodden, 2004).

Dersom myndighetene trekker ut egne midler til helse (mikro - makro paradokset), havner vi i et nytt optimalt punkt **c**, hvor verdien av helse kun er H_2 . Donoren hadde helst sett at vi havnet i punkt **b**, da verdien av helse er mye større her.

En løsning kan være å støtte prosjekter som myndighetene ikke satser på i utgangspunktet. Da vil all bistand bli brukt på dette området, og myndighetene har ingen mulighet til å trekke ut midler, da de ikke bruker noen ressurser her i utgangspunktet. Problemet med denne strategien er at det vil være vanskelig å oppnå lokal forankring og respekt for prosjektet, noe som gir et vanskelig utgangspunkt for en god dialog. I tillegg kan man spørre seg om det er etisk riktig av oss å blande oss inn i prosjekter som mottakerlandene ikke selv finner verdifulle. En annen løsning er å stille krav (kondisjonalitet) til myndighetene om at helse skal ha en verdi på H_1 etter helseprosjektet, det vil si at vi befinner oss i punkt **b** i figuren. Myndighetene i mottakerlandet vil akseptere dette fordi de havner på en budsjettlinje som er lengre ut i diagrammet, nytten er høyere med bistand enn uten. Dette illustreres i figur 2.3, hvor indifferenskurven til punkt **b** ligger lengre ut i diagrammet, sammenlignet med indifferenskurven til punkt **a**. Ut fra dette lille eksemplet synes kondisjonalitet å være en god ide. Problemet er at det er vanskelig å skrive og håndheve slike kontrakter. Dette betyr at kravene egentlig har få praktiske konsekvenser. Mottakerlandet vet at dersom den altruistiske giveren stopper bistanden, rammes nettopp dem giveren har lyst til å hjelpe. Dette er et eksempel på samaritanens dilemma (Buchan, 1975).

Det er også tilfeller av bistandskonkurransen på giversiden. Kondisjonalitetskravene glemmes i iveren etter å konkurrere om de beste og mest synlige prosjektene. Noen bistandsorganisasjoner fokuserer mer på volum, enn på gode resultater i sin utdeling av bistand. Dersom en organisasjon stopper et lån vil ikke det bare skade mottakerlandet, men også selve institusjonen, da det ofte synes viktig å kunne ta æren for å ha gitt store summer i bistandsstøtte. Dette vil samtidig kunne føre til et godt rykte for organisasjonen og gi personer som jobber der mulighet for en vellykket karriere.

2.4.3 Andre årsaker

Ovenfor har vi redegjort for korrupsjon og mikro- makro paradokset som mulige forklaringer på at bistand ikke alltid er like effektiv. Det finnes derimot flere årsaker som kan være med på å forklare dette. Blant annet er *bistandsavhengighet* og *hollandsk syke* ofte nevnt i bistandsliteraturen. Vi skal utdype disse to begrepene i de følgende avsnittene.

2.4.3.1 Bistandsavhengighet

Land som mottar store overføringer i form av bistand, vil kunne utvikle et avhengighetsforhold til bistanden. Bistand er ment å supplere innenlandsk sparing, eksportinntekter og statens inntekter. Dessverre er det en trend at den innenlandske ressursbruken synker med økt støtte, og at denne reduksjonen da erstattes med bistand. Støtten blir erstattende, i stedet for å være en tilleggsressurs. I bistandsmiljøet er det blitt registrert en negativ utvikling i innenlandsk sparing parallelt med økt bistandsavhengighet, dette har bidratt til svekket styresett i utviklingslandene (www.norad.no). Det er også vanlig at importoverskuddet øker og at statens inntekter holdes nede (Hagen, 1999). Bistand blir ofte gitt til land som fra før av har lav sparing og begrenset økonomisk vekst. Det dannes med andre ord en ond sirkel som gir ytterligere bistandsavhengighet.

Når et land er kommet inn i denne onde sirkelen, har det vært tegn på at en reduksjon i bistand kan bidra positivt slik at situasjonen reverseres. Mottakerlandet vil bli tvunget til å tenke langsiktig og å rette oppmerksomheten mot fremtidig økonomisk vekst. Ressursene vil dermed kunne bli rettet mot prosjekter som sikrer fremtidige inntekter for landet. På lang sikt vil dette være bedre enn ubegrenset bistandsstøtte. USA støttet både Taiwan og Sør-Korea økonomisk etter andre verdenskrig. Men det var først da USA reduserte bistanden og forbedret eksportbetingelsene, at landene viste tegn til å være på bedringens vei (www.verdensmagasinetx.no). Dersom et dårlig utgangspunkt reverseres gjennom redusert bistand, det vil si at den innenlandske sparingen, eksporten og statens inntekter øker, vil bistandsavhengigheten også reduseres og den onde sirkelen være brutt.

På lang sikt, vil bistandsavhengighet kunne få alvorlige konsekvenser. Når den innenlandske innsatsen synker, vil landets evne til å utføre aktiviteter som fortrenses av bistanden svekkes.

Kunnskap og kompetanse vil forringes, og læringseffekter vil ikke bli fullt utnyttet (Hagen, 1999). Landet bruker bistanden som en erstatning for inntekt de kunne ha skaffet selv. Siden de til stadighet mottar bistand, får landet en oppfatning om at bistanden varer evig, og at de ikke trenger å satse på egne profitable prosjekter som kan sikre langsiktig vekst og inntjening. Dette betyr at landet vil utvikle en avhengighet av bistanden som gis, fordi de selv ikke lenger blir i stand til å utføre aktivitetene på en god måte. Dersom bistanden da reduseres, vil dette få fatale konsekvenser for mottakerlandet.

Et livskraftig næringsliv er en sentral forutsetning for å motvirke bistandsavhengighet. Det er i dag bred enighet om at nødvendige betingelser for fattigdomsreduksjon er å skape arbeidsplasser og inntekter, og økonomisk vekst høyere enn befolkningsveksten (www.norad.no). Lønnsom næringsvirksomhet gir økte skatteinntekter, og styrker ressursgrunnlaget for offentlige utgifter til for eksempel helse og utdanning. Satsing på disse områdene er i seg selv viktig, og for at utviklingslandene på sikt skal kunne finansiere slike sosiale goder selv, må næringsutvikling og økonomisk vekst være på plass. For å lykkes er det nødvendig med økt kunnskap og kompetanse gjennom utdanning. I Tanzania har man gjort et forsøk på å øke kvaliteten og deltagelsen på barne- og ungdomsskoletrinnet gjennom PEDP og SEDP (jfr. kapittel 3). Samtidig har Norad finansiert en rekke tiltak for å fremme næringsutviklingen de senere år (www.norad.no). Dette vil bidra med inntekter og sysselsetting for fattige, og vil skape nødvendig økonomisk grunnlag for egen satsing på helse og skole i Tanzania.

2.4.3.2 Hollandsk syke

Et nært beslektet tema til bistandsavhengighet er hollandsk syke. Tilførsel av utenlandsk valuta vil øke etterspørselen etter varer og tjenester både i skjermet og i konkurranseutsatt sektor, og også etter penger i seg selv (Heller, 2005). Høyere etterspørsel etter varer i konkurranseutsatt sektor kan tilfredsstilles ved å øke importen. Problemet ligger i økt etterspørsel etter varer og tjenester som ikke handles internasjonalt.

Økt skjermet etterspørsel kan kun tilfredsstilles gjennom innenlandsk produksjon. Dette kan gi flaskehals i produksjonen og press for høyere lønninger, noe som leder til økt pris på varer i skjermet sektor relativt til varer i konkurranseutsatt sektor (Norman, 1993). En generell

prisstigning vil øke inflasjonen, som myndighetene vil prøve å redusere gjennom en renteøkning. Etterspørselen etter innenlandsk valuta vil derfor bli større og føre til en appresiering, noe som kan svekke situasjonen for konkurranseutsatt sektor. Lønnsomheten i denne sektoren vil gå ned, siden en appresiering av den reelle valutakursen reduserer konkurranseevnen i forhold til utlandet. Appresiering gjør at innenlandske varer blir dyrere sett med utenlandske øyne. En hovedtanke i forhold til hollandsk syke er at vi ved å bygge ned konkurranseutsatt sektor går glipp av teknologisk læring, som på sikt vil svekke økonomien. Dette medfører et forverret potensial for å utnytte gevinster av internasjonal handel, og landets evne til å tiltrekke seg investeringer. Tilstanden gjør det tyngre å bekjempe fattigdom og bistandsavhengighet. Resultatet er altså økt import og redusert eksport, noe som igjen fører til økt bistandsavhengighet.

En nyere artikkel fra IMF¹³ av Rajan og Subramanian (2005) finner ingen robuste bevis på en positiv eller negativ virkning av bistand på vekst (jfr. 2.3.1.2). De foreslår at dette skyldes at bistand gir opphav til real appresiering av mottakerlandets valuta, "hollandsk syke effekten", som forverrer landets konkurranseevne og dermed reduserer den økonomiske veksten. Dersom en slik appresiering er trolig, må man vurdere om bistand fører til høyere produktivitsvekst i skjermet sektor, som mer enn erstatter skadevirkningene av valuta-appresieringen. Det kan også tenkes at myndighetene i landet kan gjøre en innsats for å redusere de negative virkningene av bistanden, gjennom å føre en god økonomisk politikk både på mikro- og makronivå. Selv om bistand kan bringe med seg en del negative virkninger, må det altså vurderes om nettoeffekten er positiv og om det derfor lønner seg å gi bistand uansett.

Det gjenstår likevel risiko for at bistandstøtten ikke varer evig, og at reverseringsproblemer da oppstår. I mellomtiden har konkurranseevnen blitt svekket, noe som øker landets sårbarhet hvis bistanden forsvinner. Dette betyr at landet har utviklet bistandsavhengighet. Temaet er høyst aktuelt siden flere lavinntektsland nå opplever økt bistand. Dette betyr at oppmerksomheten må rettes mot investeringer som håndterer problemet med flaskehalser for å øke produktiviteten i skjermet sektor. En produksjonsøkning i skjermet sektor vil kunne dempe presset for en økning i det relative prisforholdet. Dette fordi økt skjermet etterspørsel

¹³ International Monetary Fund

da i større grad innfris og derigjennom reduserer prisstigningen. Det vil si at faktorer som kan føre til appresiering av valutaen imøtekommes av myndighetene i mottakerlandet.

3 Tanzania – historie og korrupsjon

"When people are open and accountable, little room exists for the scourge of corruption"

(Benjamin Mkapa, President i Tanzania, 1995 – 2005, www.monitor.co.ug)

Vår oppgave tar for seg konkrete program i Tanzania. Dette kapitlet gir derfor en bakgrunn for det vi senere skal diskutere. Først tar vi for oss Tanzanias historie, og belyser spesielt korrupsjonsforholdene i landet. Deretter gjennomgår vi utdanningsprogrammet PEDP, som har fokus på forbedringer på barneskolenivået. Tilslutt presenterer vi SEDP, som er et utdanningsprogram rettet mot ungdoms- og videregående skolenivå. Hensikten med å presentere PEDP, er at vi skal kunne benytte erfaringene fra implementeringen av dette programmet ved vår analyse av SEDP.

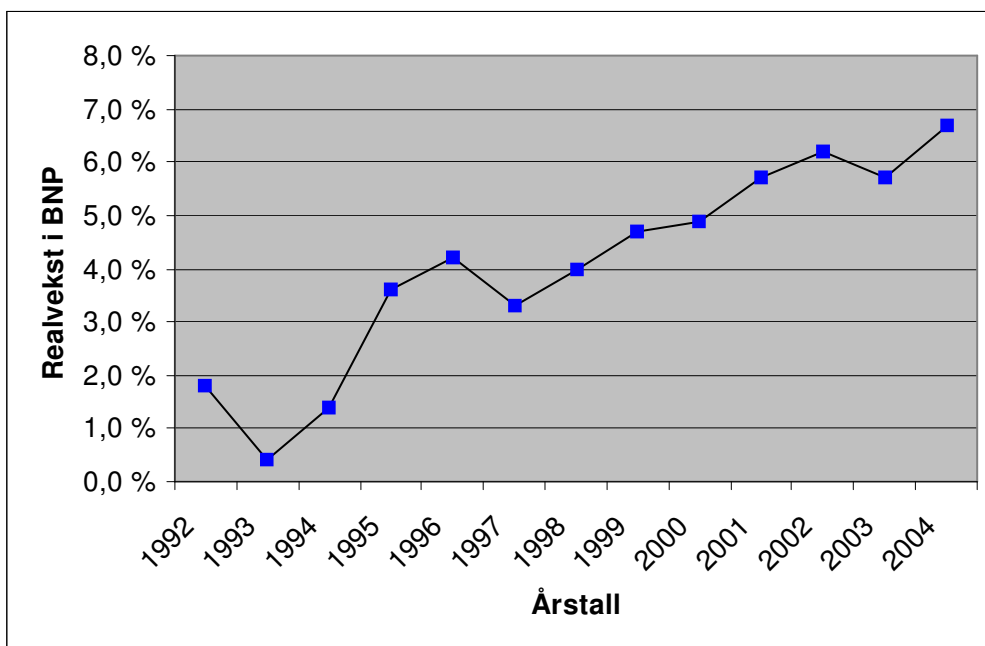
3.1 Tanzanias historie

I 1961 ble den tidligere britiske kolonien Tanganyika uavhengig. Zanzibar, som bestod av øyene utenfor oppnådde på sin side uavhengighet fra Storbritannia i 1963. I 1964 gikk Tanganyika sammen med Zanzibar og dannet den forente republikken Tanzania. Zanzibar har i de senere år fått uavhengighet og har en semi-autonom status og egen president. Tanzania er et av de største landene i Afrika sør for Sahara, og har i dag en befolkning på ca 36 millioner mennesker (www.tanzania.go.tz). Det er estimert at over 50 % av innbyggerne lever under fattigdomsgrensa (www.tz.undp.org). Inntekt per capita er på kun 330 USD i 2005 (web.worldbank.gov). Forventet levealder er under 45 år, og mye av dette skyldes malaria og hiv/aids problemet. I 2004 var 8,8 % av befolkningen mellom 15 – 49 år hiv-smittet. 160 000 personer døde av aids i 2003, men tallet regnes for å være en underdrivelse da kun 1 av 5 tilfeller blir rapportert (www.cdc.gov).

Siden uavhengigheten har det politiske partiet Chama Cha Mapinduzi (CCM) regjert. Inntil 1995 var Tanzania en ettpartistat. Valgsystemet var likevel relativt demokratisk, ut i fra afrikansk standard. President Julius Nyerere regjerte frem til 1985, etterfulgt av Ali Hassan

Mwinyi som satt med makten til 1995. Da overtok nåværende president Benjamin Mkapa, etter landets første flerpartivalg.

Som følge av Mkapas inntreden i politikken og omlegging til fri markedsøkonomi, har Tanzania klart å komme seg av listen over verdens 20 fattigste land, mye takket være økt utenlandske direkteinvesteringer. Etter en skuffende utvikling tidlig på 1990 tallet, økte den økonomiske veksten etter omstruktureringen. Vekstraten i BNP 1991 – 1994 lå i gjennomsnitt på 1,4 %. I de neste to årene, 1995 og 1996, steg veksten til 4,0 %, og i 1997 var den på 3,5 % (IMF, 1999). Etter Tanzania kvalifiserte seg til gjeldsslette i 2001 (www.imf.org), har landet hatt en vekstrate på mellom 5 og 6 prosent de siste årene (Norfund, 2005). Veksten i 2003 og 2004 var på henholdsvis 6,7 % og 5,7 % (www.tanzania.go.tz). Dette er høyere vekst enn gjennomsnittlig vekst i Europa i samme periode. Samtidig har en nyere studie foretatt av REPOA¹⁴, funnet at den relative fattigdommen har økt dramatisk de siste fem årene (www.businessinfrica.net). Så på tross av vekst i økonomien, ser ikke dette ut til å ha hjulpet de fattige i særlig grad. Realveksten i BNP fra 1992 og frem til i dag er illustrert i figur 3.1.



Tabell 3.1 - Tanzanias økonomiske vekst 1992-2004, realvekst BNP (www.tanzania.go.tz)

¹⁴ Research on Poverty Alleviation unit

3.2 Korrupsjon i Tanzania

I 2004 involverte de aller fleste transaksjoner i privat og offentlig sektor i Tanzania en eller annen form for bestikkelse (www.businessinafrica.net). I 2003 lå de på en 92. plass av totalt 133 land på Transparency International sin korrupsjonsindeks, CPI¹⁵ (www.transparency.org). Skalaen går fra 0 – 10, hvor 10 betegner full korrupsjonsfrihet og 0 et gjennomkorrupt samfunn. Scorene representerer inntrykket forretningsfolk og diverse fagfolk har av utbredelsen av korrupsjon i de aktuelle landene.

I 2005 fikk mer enn 2/3 av 159 nasjoner mindre enn 5 poeng. Dette indikerer at det er høye korrupsjonsnivå i de fleste land som er blitt undersøkt. Tanzania havner på en 88. plass, med en poengsum på 2.9. Det er blitt estimert at korrupsjon øker levekostnadene i landet med 20 %. Selv om det fokuseres sterkt på bekjempelse av korrupsjon i Tanzania, er det vanskelig å finne bevis på en konkret nasjonal løsning (www.businessinafrica.net). Dr Hassy Kitine, medlem av CCM og tidligere direktør av Tanzania's National Intelligence, uttaler seg slik:

“Although Tanzanians are in agreement that there is a need to reduce corruption, there are no concrete national solutions in sight.” (www.businessinafrica.net)

3.2.1 Korrupsjonsutviklingen

Tanzania har en korrupsjonshistorie allerede før sin uavhengighet i 1964. Da var korrupsjon først og fremst utbredt på lave nivå i samfunnet, og dreide seg om små og ubetydelige summer. Først på 60- og 70 tallet økte korrupsjonsnivået, og effektiviteten i offentlige etater gikk drastisk ned. Utviklingen har senere gått i gal retning. På 1990 tallet nådde korrupsjonen mer høytstående og offentlige personer. I Tanzania har for eksempel flere finansministere måtte gå av som følge av korrupsjonsskandaler (Fjeldstad, 1999). Dette blir karakterisert som politisk korrupsjon, som refererer til handlinger hvor den politiske elite utnytter sin makt til å utarbeide økonomisk politikk (Jain, 2001). Denne type korrupsjon omtales også ofte som storskalakorrupsjon.

¹⁵ Corruption Perception Index

En av forklaringene til korrupsjonsutviklingen kan være Arusha-erklæringen fra 1967, i regi av President Nyerere. Hans politikk var basert på en afrikansk form for sosialisme og nasjonal selvberging, som tok utgangspunkt i nasjonalisering av handel, absolutt priskontroll og forbud mot privat eierskap (Sedigh og Muganda, 1999). Denne politikken økte omfanget av den offentlige sektor enormt, med en tilsvarende reduksjon i privat sektor. Det finnes empirisk støtte for en sammenheng mellom vekst i offentlig sektor og omfanget av korrupsjon (Fjeldstad, 1999).

På 1970 tallet var Tanzanias økonomi svært uryddig, og korrupsjon var utbredt i nesten alle sektorer. Medvirkende faktorer til dårlig økonomi og nedgang i BNP var blant annet tørke, økende oljepriser, korrupsjon i statlige institusjoner, manglende bistand fra utlandet, økte skatter og reduserte priser på eksportvarene (Sedigh og Muganda, 1999). Som følge av dette ble befolkningens levestandard redusert, og behovet for å spe på lønningene med inntekter fra bestikklser ble større. På midten av 1980 tallet ble Tanzania rangert som et av verdens fem fattigste land. IMF og Verdensbanken tok derfor initiativ til en strukturell endring for å hjelpe Tanzania ut av fattigdommen. Dette ble sterkt motarbeidet av President Nyerere, da nye reformer kunne føre til endringer i hans politikk.

Da President Mwinyi kom til makten i 1985 endret han Tanzanias politiske retning og innførte en mer markedsliberalisert økonomi. Det ble oppmuntret til investeringer i privat sektor og eksportrettet produksjon. Den økonomiske veksten tok seg opp, men likevel steg korrupsjonsnivået. En mulig forklaring kan være fraværende straffeforfølgning av korrupsjonsanklagede. I tillegg innførte President Mwinyi, sammen med IMF, en treårig "Economic Recovery Plan" for å bekjempe fattigdom. På tross av dette hadde likevel Tanzania en av verden laveste BNP per capita i 1995.

Da Benjamin Mkapa tok over som president i 1995, vant han med 62 % av stemmene. Han rettet oppmerksomheten mot korrupsjonsbekjempelse og et godt styresett, gjennom gjennomsiktighet, ansvarlighet, disiplin i den offentlige sektor og et økt fokus på skatteinnkreving (www.esrftz.org). Som president har Mkapa bidratt til makroøkonomisk stabilitet, liberalisering og privatisering i Tanzania. Dette har hatt en positiv effekt på landets økonomiske aktivitet og evne til å tiltrekke seg utenlandsk direkteinvesteringer¹⁶. Høyere FDI

¹⁶ På tross av milliarder av dollar i privatkapital som sirkulerer rundt i verden, er det kun 1 % av disse som går til Afrika sør for Sahara (Norfund, 2005).

har hjulpet Tanzania til vekst i blant annet gruvesektoren, turistindustrien, byggbransjen, servicebransjen og for produksjon generelt.

Da Mkapa overtok som president var omtrent alle sektorene i Tanzania gjennomsyret av korrupsjon. I følge Confederation of Tanzanian Industries, var unndragelse av tollinntekter og skatter mest utbredt (Tungodden og Fjeldstad, 2002). I 1994 førte dette til tilbakehold av donorstøtte fra Norge, Sverige og Finland i avvente av undersøkelse og oppklaring av problemet. Som en følge fikk flere byråkrater sparken, og finansminister Kighoma Malima måtte gå av i 1995.

President Mkapa utnevnte i 1996 en antikorrupsjonskommisjon, Warioba Kommisjonen, som skulle identifisere utbredelsen av korrupsjon og komme med tiltak for korrupsjonsbekjempelse. Det ble blant annet understreket at både et komplisert lovverk og lav risiko for å bli oppdaget og straffet, bidro til å gi gode vilkår for korrupsjon for dårlig betalte tjenestemenn (Fjeldstad, 2003).

Som en reaksjon på disse faktorene ble et nytt uavhengig skattedirektorat, Tanzania Revenue Authority, opprettet i 1996 (Fjeldstad, 2003). Nye regnskapsstandarder ble utarbeidet for å styrke og forbedre regnskapsrapportering og for å fremme et godt styresett. Skatteinntektene i prosent av BNP økte og korrupsjonen avtok de første årene etter denne omleggingen. Korrupsjonen synes dessverre å ha økt igjen, samtidig som skatteinntekten som andel av BNP har sunket.

For dagens regjering er null toleranse ovenfor korrupsjon uttalt som et viktig mål. Dette kommer frem av Tanzanias *National Anti-Corruption Strategy* som ble presentert i 1999. Bakgrunnen for denne strategien er politiets *Anti-Corruption Squad* fra 1975, som igjen har sin opprinnelse i lovbestemmelsen Act No. 16 av 1971, *the Prevention of Corruption Act*. Denne loven er siden da blitt forbedret flere ganger. I 1999 ble ansvaret for *Anti-Corruption Squad* overført til *the President's Office* og kalt *the Prevention of Corruption Bureau (PCB)* (Doig, Watt og Williams, 2005).

PCB undersøker i dag alle påstander om korrupsjon, kjører rettssaker og har undervisningsansvaret overfor den tanzanianske offentlighet. Målet er å identifisere korrupsjon som et problem og dermed bidra til fremtidig bekjempelse. PCB gir også råd til nasjonal og lokal myndighet om effektiv korrupsjonsavdekking og bekjempelse. Politiets

direkte bekjempelse av korrupsjon og deres forhold til PCB er varierende. Ofte blir politiet sett på som en av de mest korrupte sektorene (Brian Cooksey, 2005). PCB overfører gjerne saker til politiet som er utenfor deres ansvarsområde, men politiet henvender seg veldig sjeldent til PCB med saker som omhandler korrupsjon. Dessverre mangler PCB uavhengighet fra myndighetene, noe som hindrer at saker som er under etterforskning blir stilt for retten, selv om bevisene er sterke. I tillegg anses domsstolene for å være korrupte.

The Prevention of Corruption Act gir føringer for hva som beregnes som korrupsjon, hva slags bevis som kreves for en eventuell rettssak og straffebetingelser ved korrupsjon. Loven inneholder ingen bestemmelser for finansiell straff utover å erstatte varene og/eller pengene som er oppnådd gjennom korrupsjon. Loven er så uklar at den gir store muligheter for korrupsjonsanklagede å omgå systemet. Det er ikke uvanlig at retten dømmer til fordel for den anklagede på grunn av sakens omstendigheter. For det første kan ingen undersøkelse bli satt i gang hvis ingen har anmeldt det kriminelle forholdet. For det andre må en anmeldelse gjennom tre tester før den kan føres videre til oppfølging:

- Anmelderen kan ikke være anonym, men må avgi navn og adresse
- Anmeldelsen må være rettferdig og relevant
- Anmelderen må betale en avgift for å få tilgang til *the Register of Interest*

Dette skaper problemer med å kunne anmelde og rettferdiggjøre en sak før man har tilgang til bevisene.

I 2001 ble Tanzania med på en antikorrupsjonskampanje gjennom *the Southern African Development Community*, som er den første anti-korrupsjons avtale i Afrika. Implementeringen av denne avtalen har derimot vært svak (www.businessinafrica.net). Selv med utallige reformer og nye kommisjoner for å bekjempe korrupsjon ble det 7 år etter at Mkapa ble president, presentert en nasjonal rapport fra forskningsinstitusjonen REPOA, som sa at ingen bevis var ennå funnet på at myndighetene tok korrupsjonsbekjempelse på alvor (Cooksey, 2005). Samtidig trodde 40 % av befolkningen at myndighetene gjorde sitt beste.

IMF har uttrykt optimisme på Tanzanias vegne, og tror de har stor sjanse til å nå FNs tusenårsmål om å halvere antall fattige som lever på under 1 USD om dagen innen 2015. Den største utfordringen for Tanzania er ifølge IMF, deres dårlige institusjoner (Treichel, 2005). I 2004 ble Tanzania kategorisert i en gruppe på 16 land som ikke tilfredsstilte kriteriene som

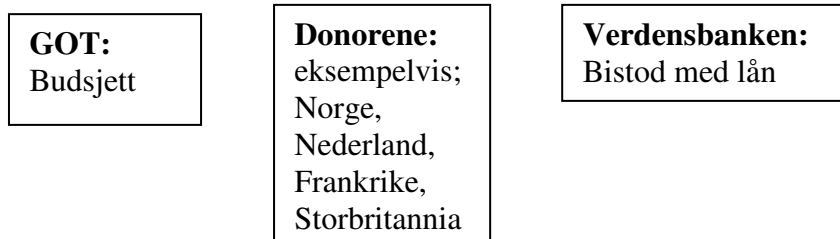
kreves for et godt styresett. De kvalifiserte derfor ikke til å motta midler fra et eget tusenårsfond, som bare var tilgjengelig for land med gode institusjoner og godt styresett. Doig et al. (2005) fremhever at Tanzania har feilet på grunn av sine vedvarende korrupsjonsproblemer i alle deler av offentlige myndigheter.

3.3 Presentasjon av Primary Education Development Plan

“Education should be treated as a strategic agent for mind set transformation and for the creation of a well educated nation, sufficiently equipped with the knowledge needed to competently and competitively solve the development challenges which face the nation. In this light, the education system should be restructured and transformed qualitatively with a focus on promoting creativity and problem solving.”

(Vision 2025 document, Tanzania, p.19, gjengitt i URT 2001a.)

Tanzanianske myndigheter hadde siden 1995 jobbet med det mål at alle barn skulle ha lik tilgang til utdanning av god kvalitet. Ingen barn skulle bli fratatt denne muligheten på grunn av kjønn, funksjonshemming eller fattigdom. I 1995 formet *Government of Tanzania* (GOT) en *Education and Training Policy* som skulle gi politikk for å nå disse målene. Videre ble det utarbeidet et utviklingsprogram for utdanning, *Education Sector Development Plan* (ESDP) i samarbeid med de ulike partene involvert for å samarbeide om planlegging, implementering, overvåking og evaluering av utdanningssektoren. I 2002 ble det utarbeidet en utviklingsplan for barneskoletrinnet, *Primary Education Development Plan* (PEDP). Dette var et samarbeid mellom GOT, ulike donorer og Verdensbanken.



Figur 3.2 - Finansieringsparter PEDP, Tanzania (Tungodden, 2004)

Utdannelsessystemet var preget av ressursproblemer. Tanzanianske myndigheter hadde begrensede ressurser med det resultat at læremateriell var dårlig, klasserommene overfylte og lærerne hadde utilstrekkelige kvalifikasjoner. Familiene stod overfor vanskelige valg om hvorvidt de skulle investere i barnas utdanning. Myndighetene så dessuten et behov for å bedre utdanningssystemet for å *proaktivt ta plass på den globale arena* (URT, 2001a: 1).

Denne planen inneholdt fire hovedmål:

1. Øke antall barn på skolen. Man ønsket å få alle barn til å starte på skolen, og beholde dem der. Dette skulle blant annet oppnås ved å bruke tilgjengelige ressurser mer effektivt, rekruttere flere lærere og bygge flere klasserom. Myndighetene skulle også fjerne skolepenger og alle andre obligatoriske bidrag fra foreldrene.
2. Heve kvaliteten på læringen. Dette gjaldt både lærebøker, og tilgang til nok kvalifiserte lærere. Dessuten måtte man styrke apparatet rundt skolene, som hovedlæreren og skolestyrene.
3. Kapasitetsbygging; For det første skulle utdanningen av lærere bedres, slik at lærerne fikk forbedret kunnskap og pedagogiske ferdigheter. For det andre skulle hjelpeapparatene på skolene gis bedre opplæring. Dette gjaldt hovedlærere, skolestyrene, inspektører og også personell på regionalt og nasjonalt nivå. Det ble også målfestet å etablere finansielle mekanismer med god styring og kontroll på alle nivåer.
4. Styrke de institusjonelle ordningene for å sikre planlegging og levering av utdanning, slik at man kunne utnytte tilgjengelige humane, materielle og finansielle ressurser maksimalt.

Disse målene skulle bli nådd gjennom å forby skolepenger, innføring av ulike finansielle overføringsprogram og ved en reform i lærerutdanningen for å heve undervisningskvaliteten.

Finansieringen skulle komme i form av ulike støtteordninger. Finansieringsopplegget er skissert i egne planer (URT 2001c). Skolene skulle opprette egne bankkonti hvor midlene kunne settes inn. Støtteordningene er som følger:

1. *Capitation Grant*. Denne støtten skulle gi skolene ressurser til å forbedre undervisningskvaliteten. Den ble delt i to støtteordninger. 40 % skulle gå til innkjøp av skolemateriell og koordineres av distriktene i de første årene. Dette grunnet manglende kapasitet til håndtering på skolenivå. Senere skulle koordineringen overføres til skolene når en desentralisert innkjøpsprosess var på plass. De resterende 60 % skulle sendes direkte til skolene, via distriktene. Det er eksplisitt uttrykt øremerking av støtten, slik at lokale myndigheter ikke fikk muligheten til å avlede penger til andre formål. I det første året skulle skoler som ikke var i stand til å utarbeide treårige skoleplaner motta 7 USD, i stedet for den fulle *capitation grant* på 10 USD.
2. *Investment Grant*¹⁷. Dette var en investeringsstøtte som skulle dekke kostnader til å bygge nye klasserom, vann- og sanitærutbygginger og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Støtten skulle fordeles basert på investeringsbudsjetter for hver enkelt skole godkjent av lokale myndigheter, og i henhold til PEDPs mål og retningslinjer. På grunn av mangel på oppdaterte planer, regnet man innledningsvis med at fordelingen måtte skje etter nasjonale data for manglende infrastruktur. Støtten skulle allokere til skolene etter behov, og ikke etter noen bestemt fordelingsnøkkel. I de første seks månedene ville allokeringer skje ved at lokale myndigheter identifiserte skoler med alvorlige mangler.
3. *Capacity Building Fund*. Dette var en støtteordning som skulle bidra med ressurser til opplæring av personell.

I planene vektlegges behovet for gjennomsiktighet og kontrollerbarhet (URT 2001b). Etter utbetaling fra sentralt til distriktene, ved *Council Director*, skulle disse forberede videre overføringer eller sjekker til de enkelte skolene hvor hovedlæreren skulle fungere som regnskapsansvarlige. Beløpene skulle være i eksakt samsvar med det som var vedtatt i *Basic Education Development Comitee* (BEDC).

¹⁷ *Investment grant* omtales i mange dokumenter som *development grant*. Vi vil bruke førstnevnte variant.

Overføringssystemet skulle gjennomgå både ved intern og ekstern revisjon, og en ekstern evaluering av programmet skulle settes i gang.

Siden PEDP ble iverksatt har det blitt foretatt en rekke undersøkelser for å evaluere programmet. I kapittel 4 redegjør vi for disse erfaringene. Her skal vi også se på erfaringer fra tilsvarende programmer i andre utviklingsland for å kartlegge problemområder i denne type reformer. Kapittel 5 tar for seg en sammenligning av disse erfaringene. Vi vil nå videre i dette kapitlet gi en presentasjon av oppfølgerer til PEDP, nemlig SEDP.

3.4 Presentasjon av Secondary Education Development Plan

“...the Government has now decided to put more concerted effort to the secondary education tier, which, apart from being vital for sustainable economic take off of the country, it has personal and great social benefits crucial for the modernization and development of society as a whole. I therefore heartedly embrace and introduce this Secondary Education Development Plan (SEDP) 2004-2009 which is an essential and timely sequel to PEDP.”

(Utdannings- og kulturminister Joseph J. Mungai, Tanzania, MOEC 2004a: i)

Etter å ha rustet opp barneskoletrinnet i Tanzania gjennom PEDP, var det nå på tide å gjøre det samme på de neste nivåene. Den norske ambassaden i Tanzania skriver i en statusrapport om PEDP-implementeringen at det åpenbart har vært fremskritt. Med en dramatisk økning i elevtallet i barneskolene, er de nå enige om at fokus bør være på kvalitetsforbedring og en utvidelse av reformer for ungdoms- og videregående skoletrinn (The Norwegian Embassy i Dar es Salaam, 2003: 2).

Den 8. juni 2004 godkjenner Verdensbanken en finansiering på 150 millioner USD, hvorav 26,4 millioner USD er støtte, eller gave, og resten er gjennom låneordninger, til et program som skal fremme ”secondary school”, som tilsvarer det vi i Norge kaller ungdoms- og videregående skole. I Tanzania består dette av O-level (4 år) og A-level (ytterligere 2 år). Verdensbankens prosjektleder Donald B. Hamilton sier i pressemeldingen:

“The project will promote policy reforms to improve access and equity in secondary education, notably through the provision of grants to schools for recurrent and development expenditures, setting up of a scholarship scheme for qualified but poor students and by attracting and retaining qualified teachers.”

(Verdensbanken, 8.6.2004, www.worldbank.org)

Utfordringene for ungdomsskoletrinnet¹⁸ er i følge Hamilton disse:

- Å øke tilgangen
- Bedre kvaliteten
- Styrke administrasjonen

Tanzanianske myndigheter er fornøyd med PEDP. I forordet til SEDP heter det at PEDP har gitt synlig suksess. Man har doblet andelen elever som starter på skolen, kjønnsfordelingen er meget god, og nesten dobbelt så mange fullfører barneskolen enn hva som var tilfelle før PEDP. Med slike resultater mener de tanzanianske myndighetene også at det er tid for å konsentrere seg om ungdomsskoletrinnet (MOEC, 2004a).

3.4.1 Status for ungdomsskoletrinnet

Tanzania har i dag et svært lavt elevtall i ungdomsskoletrinnet. I følge pressemelding fra Verdensbanken (8.6.2004) går bare 9 % av ungdommene i den aktuelle aldersgruppen på ungdomsskolen, langt under gjennomsnittet på 30 % for Afrika sør for Sahara. Etter at elevtallet på barneskoletrinnet har økt gjennom PEDP, ser tanzanianske myndigheter det som naturlig å satse på å øke kapasiteten på de neste trinnene nå.

Myndighetene ønsker å ta utgangspunkt i det eksisterende systemets styrker og svakheter, og har derfor forsøkt å identifisere disse. Blant kartlagte styrker i systemet, trekker de frem sterkt konkurransepreget system med en god utvelgingsprosess av elever og god kjønnsbalanse. Skolen tiltrekker seg sterkt engasjement og støtte fra lokalbefolkningen. Nettverket av støttefunksjoner er godt, og i tillegg er støtten og veiledningen fra sentralt hold god.

¹⁸ Vi vil i fortsettelsen benytte begrepet “ungdomsskoletrinnet” om de nivåene i skolen SEDP retter seg mot. Dette er noe upresist da SEDP også retter seg mot A-level, som det ville vært mer naturlig å kalle videregående skoletrinn.

Det påpekes at man har en høy andel faglærte lærere. Samtidig konstateres det at lærerne er dårlige kvalifiserte, som en av svakhetene i systemet. Kvaliteten på undervisningen er tilsynelatende dårlig og strykprosenten er høy.

Av andre svakheter nevnes blant annet lav overgangsrate fra barneskolen til ungdomsskolen, og lav totalt elevantall. Tilgangen på ungdomsskoler er ujevn langs dimensjoner som rural/urban lokalisering, inntektsnivå, kjønn og sosiokulturelle grupper. Tilgangen til læremateriell er for dårlig og pensum er for omfattende. Utdanningssystemet på ungdomsskolenivå er dessuten underfinansiert i forhold til andre sektorer.

3.4.2 Målsetninger

Verdensbanken fremhever ungdomsskoletrinnet som en inngangsport til muligheter og fordeler både for økonomisk og sosial utvikling. I en globalisert verden hvor kunnskapsbasert næringsliv vokser frem, kreves det tilgang til mer utdannet arbeidskraft. En ungdomsskole av høy kvalitet er uunnværlig for å skape en lys fremtid for individer og nasjoner, skriver de (www.worldbank.org).

Tanzanianske myndigheter frykter at mangel på muligheter til videre utdanning etter barneskoletrinnet vil fungere som et hinder for økt fullføringsgrad i barneskolen og til videre utdanning. I den forbindelse setter de altså i gang en "Secondary Education Development Plan" (SEDP) som skal implementeres i tre trinn på fem år, med første trinn fra 2004 til 2009.

Argumentene myndighetene i Tanzania bruker er lignende Verdensbankens (MOEC, 2004a). I en moderne økonomi kreves det stadig mer kompetanse fra arbeidsstokken. De mener derfor at et minimum av ungdomsskoleutdannelse er en nødvendig betingelse for å være konkurransedyktige i en globalisert og liberalisert økonomi. Myndighetene hevder å se en sammenheng mellom hvor mye utdannelse man har, og hvor stor sannsynligheten er for at man starter nye bedrifter.

Satsning på ungdomsskoletrinnet medfører også betydelige positive eksternaliteter på det sosiale plan. Det fremheves at det kan forbedre helsestandarden, gi lavere fødselsrater og

barnedødelighet, at det vil styrke kampen mot hiv/aids, samt gi økt deltagelse i demokrati- og utviklingsprosesser. Derfor er ungdomsskolene en viktig del av landets strategi for fattigdomsreduksjon.

Vi skal i det følgende gi en kort gjennomgang av en del av de sentrale målsetningene i SEDP

3.4.2.1 Økt tilgang til utdanning og økt elevtall

Et viktig mål i SEDP er å flerdoble elevtallet på trinnene over grunnskolen. Halvparten av elevene fra barneskolen ønsker man skal gå videre på ungdomsskolen. Dette vil innebære en dramatisk økning på dette trinnet, fra 345 000 elever i 2003 til over 2 000 000 i 2010. For å klare dette har SEDP en rekke tallfestede mål for hvordan man skal øke kapasiteten.

3.4.2.2 Behov for kvalitetsforbedring

Per i dag er kvaliteten på undervisningen dårlig, og en stor andel av elevene slutter eller stryker. SEDP ser derfor også behovet for å bedre undervisningskvaliteten, slik at andelen som fullfører øker fra dagens 36 % til 70 %. Manglende kompetanse blant lærerne er et problem som må utbedres. I tillegg til en kompetanseheving kreves også en kraftig økning i antall lærere. Også pensumet må tilpasses for å møte behovene for analytiske ferdigheter som markedet etterspør.

3.4.2.3 Økt rettferdighet

Et mer rettferdig skolesystem innebærer at det skal rettes innsats mot å sikre lik tilgang til skolegang. Dette betyr økt satsning i områder med lav inntekt og i rurale strøk. SEDP har som målsetning å gi 6 – 12 000 elever fra fattige familier stipend hvert år. I tillegg skal det bygges skoler tilpasset funksjonshemmede, legges til rette for å gi flere jenter og barn fra marginale sosiale grupper muligheten for videre skolegang. Et annet viktig tiltak for å utjevne mulighetene for skolegang er å halvere skolepengene. Dette skal gjøres innen 2005.

3.4.2.4 Administrative endringer

SEDP legger opp til å øke effektiviteten i systemet gjennom desentralisering av makt og ansvar. Det legges opp til at regionene, distriktene og skolene skal spille en stor rolle i implementeringen av planen. Det er også et ønske om å styrke kommuniseringen av, og åpenheten om planen. Det skal i den sammenheng utarbeides instruks for finansiell forvaltning, og forbedringer av kontroll- og evalueringsapparatene. Deriblant utvikle prosedyrer for nøyaktig bokføring, rapportering og revisjon av SEDP midler.

Gode intensjoner er, som vi skal se i kapittel 4, ikke ensbetydende med et godt resultat. Vi skal i kapittel 7 se nærmere på planene for SEDP og vurdere dem oppimot de erfaringer vi finner fra både implementeringen av PEDP, og fra andre lignende prosjekter i utviklingsland. Der skal vi spesielt gjennomgå de institusjonelle retningslinjene for det finansielle overføringssystemet.

4 Public Expenditure Tracking Surveys

“The record of government leadership is mixed at best. (...). The education sector reform process, begun four years ago, has produced countless workshops and mountains of documents but failed to bring meaningful development on the ground. Government capacity to manage and implement the process in a strategic manner has been extremely limited. Donor agencies and international consultants hired by them have at times attempted to fill the gap. But their attempts have often been unhelpful, especially when they have sought to frustrate, supplant or bypass government ownership of the process, and when goalposts on what the government needs to do to secure funding remain unclear and are frequently altered.”

(HakiElimu¹⁹ sin situasjonsanalyse over tidligere reformarbeid (www.hakielimu.org))

For å senere kunne evaluere Tanzanias nye utviklingsplan for ungdomsskoletrinnet, SEDP, skal vi her gjennomgå erfaringer man har gjort i studier av utviklingsprogrammer innen utdanning i andre utviklingsland. Vi skal spesielt gå inn på erfaringer gjort i Tanzania på PEDP, forløperen til SEDP, som tok for seg landets grunnskoletrinn. Videre skal vi se på lignende studier gjort i nabolandene Zambia og Uganda. Målet med dette er å drøfte hva som ikke har fungert og hvorvidt pengene som settes inn i slike prosjekter faktisk når frem og gir resultater. Vi tar også kort for oss andre erfaringer fra PETS i andre utviklingsland. Tilslutt tar vi en oppsummering hvor vi peker på likhetstrekkene mellom alle studiene.

Man finner store lekkasjer i alle de tre landene. Dette kan være med på å forklare hvorfor mange ikke finner empirisk støtte for en positiv sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst (jfr. 2.3.1.2). De undersøkelsene vi hovedsaklig skal basere oss på er såkalte PETS – *Public Expenditure Tracking Survey*.

¹⁹ HakiElimu er en tanzaniansk organisasjon, stiftet i 2001, som kjemper for forbedringer i skoleverket og retten til utdanning, og var en initiativtaker i forhold til PEDP.

4.1 Hva er PETS?

En PETS ønsker å kontrollere hvor mye penger som når frontlinjetjenestene. Dette er sluttbrukere som skoler, sykehus og lignende, det vil si der hvor pengene er tiltenkt. Før offentlige midler når frontlinjetjenestene skal de ofte gjennom flere ledd av offentlig byråkrati og administrasjon. Statistikk over offentlige utgifter fra sentralt nivå er ofte tilgjengelig, men det sier lite om hvor mye av pengene som når ut til frontlinjetjenestene, og heller ikke hvordan de brukes. I utviklingsland med svake institusjoner og problemer med korrupsjon kan det, slik flere undersøkelser har vist, være langt fra samsvar mellom hva som brukes på sentralt hold og hva som når sluttbrukerne.

PETS er et diagnoseverktøy som følger pengestrømmene for å finne svar på om den innsatsen som settes inn fra sentralt hold, faktisk kommer frem dit den var tiltenkt. U4 Utstein Anti-Corruption Resource Group²⁰ bruker følgende definisjon på hva en PETS er (www.u4.no):

“A PETS tracks the flow of public funds and material resources from the central government level, through the administrative hierarchy, and out to the frontline service providers.”

PETS er nyttig for ”å lokalisere og kvantifisere politisk og byråkratisk ”fangst”, lekkasje av midler og problemer med distribusjonen av menneskelige og fysiske ressurser, som personell, skolebøker og medisiner” (Dehn, Reinikka & Svensson, 2003: 194²¹).

U4-gruppen påpeker at en PETS ikke kan fastslå hvor mye korrupsjon det er i et program eller en sektor (www.u4.no). At det er lekkasje i et system trenger ikke bety korrupsjon. Lokale myndigheter kan for eksempel ha omallokert ressursene til andre sektorer. Dersom man lokalt har større innsikt i behovene og omprioriterer deretter, kan slik lekkasje bety en velferdsøkning. Intuitivt kan det tenkes at man lokalt mener det er mer akutt behov for penger til helsetjenester eller infrastruktur enn til utdanning. For å fastslå hvorvidt det er snakk om korrupsjon eller ikke, må man derfor kombinere denne kunnskapen med andre undersøkelser.

²⁰ U4-gruppen

²¹ Vår oversettelse

Reinikka og Svensson (2004) undersøker for eksempel hvorvidt forbruket i andre sektorer har økt, hva husholdningen oppfattet som prioriterte områder og anmeldelser av offentlige ansatte. Dette ble foretatt i etterkant av en PETS i Uganda, og gav indirekte bevis for at de manglende midlene skyldes, i vesentlig grad, tyveri og korrupsjon.

For å skaffe seg troverdige data følger man pengestrømmen nedover i administrasjonshierarkiet, og kontrollsjekker på ulike nivåer for å se om det er samsvar mellom hva som er bevilget, utbetalt og mottatt hos endelig mottaker. Det er viktig at man samler inn samme data fra ulike informasjonskilder, slik at man kan kryssjekke den informasjonen man finner. Det er da mulig å kontrollere om det er konsistens mellom ulike nivåers data, og danne seg et bilde av hvor eventuelle lekkasjer oppstår. Man kan også se om det er ulikheter i faktisk ressursallokering i forskjellige distrikter.

PETS kan altså ikke i seg selv konkludere med at lekkasjene som finnes skyldes korrupsjon. Til det kreves det videre undersøkelser. En PETS fanger heller ikke opp korrupsjon som ikke gir utslag i lekkasje når man følger midlene. Dette kan for eksempel oppstå når man kjøper varer og tjenester til overpris mot å få gjenytelser tilbake, eller funksjonærer krever bestiktelser for å utbetale penger som man har krav på. Et annet alternativ kan være at funksjonærer i frontlinjetjenestene selger videre utstyr de har fått overført. Mangel på lekkasje betyr derfor ikke nødvendigvis fravær av korrupsjon (www.u4.no).

Men funn av lekkasje er heller ikke ensbetydende med at pengene ikke når frontlinjetjenestene. Lekkasjen kan eksempelvis skyldes svake rapporteringsrutiner, manglende bokføring eller forsinkelser av overføringer (Dehn, Reinikka & Svensson, 2003).

4.2 Hvorfor PETS?

Å se på et lands budsjettbevilgninger alene gir ikke et godt bilde av hvor mye som gjøres ute blant tjenesteleverandørene, dersom man har svake institusjoner hvor penger og ressurser ikke når frem til frontlinjen. I et utviklingsprogram innen for eksempel utdanning, er det mange parter som har interesse av å få kunnskap om hvorvidt systemet fungerer og om pengene kommer frem. Får lokalsamfunnene det de er blitt lovet og har krav på? Fungerer det offentlige systemet? Kommer donorlandenes bistandsmidler faktisk til nytte? Dette kan en PETS være med å gi svar på.

Fokuset innenfor bistandsmiljøet i senere år, har vært på økt koordinering og nasjonal forankring for de prosjektene bistandsmidlene finansierer. Når pengestrømmene i større grad går via mottakerlandenes sentrale myndigheter, er det viktig å ha et kontrollapparat for å sikre at pengene faktisk når frem.

Reinikka (2002) påpeker at det finnes empirisk støtte for at offentlig forbruk har hatt liten effekt på vekst og utvikling, og at dette viser behovet for å analysere bruken av offentlige midler nærmere. I tillegg er det gjerne mangel på troverdige data i land med dårlige institusjoner. Utviklingsland er ofte plaget med korrupsjon både på øverste nivå og på lavere trinn i administrasjonshierarkiet. Under slike omstendigheter er det ikke gitt at penger kommer frem dit de er ment, selv om de er bevilget fra sentrale myndigheter.

Selv om en PETS har sine begrensninger med å fastslå korrupsjon, kan PETS bidra med kvantitative data om faktiske forhold, mens mye av litteraturen omkring korrupsjon baserer seg på indekser om oppfatninger av korrupsjon.

Reinikka (2005) poengterer også at man har erfaringer fra utviklingsland hvor likeartede endringer i offentlig forbruk har gitt svært forskjellige resultater, og at store ulikheter i forbruket ikke har gitt særlige forskjeller i resultatene. Dette *kan* skyldes at pengene i ulik grad når frem, og gir ytterligere argumenter for å få undersøkt den offentlige pengestrømmen i utviklingsland.

Ved å foreta en PETS kan man etterprøve og finne bevis for om mottakerlandenes system for å distribuere ressurser fungerer effektivt, og sikre et mer oversiktlig og gjennomskiktig overføringssystem.

4.3 Evaluering av PEDP

Allerede i den opprinnelige PEDP-rapporten fra myndighetene i Tanzania, ble det poengtert behovet for en del planer for å sikre tilbakemeldinger på programmet. Det var lagt føringer på informasjonsstrømmene innad, for å sikre at de ulike partene fikk informasjon, og at de skulle gi tilbakemeldinger på hvordan systemet fungerte. For eksempel måtte regionalt nivå med jevne mellomrom sørge for revideringer nedover i, og overvåking av, leddene under seg, og effektivt kommunisere eventuelle bekymringsmeldinger de fikk oppover til nasjonalt plan. De skulle på sin side stadig sørge for kvalitetssikring og evaluere effekten i systemet, blant annet gjennom inspeksjoner på skolene. Det ble også slått fast at man skulle ha en årlig evalueringsprosess hvor interessenter skulle tilse at systemet fungerte effektivt.

I Tanzania hersket det allerede en mistanke om at det var problemer med pengeflyten fra sentrale myndigheter via distriktene til frontlinjetjenestene. Tidligere undersøkelser, i 1999 og 2001, fant at distriktsmyndighetene avledet betydelige summer ment for utdanning, både til annet bruk og til privat gevinst. Lekkasjen var estimert til 57 % innen utdanning (Dehn, Reinikka & Svensson 2002).

I det påfølgende vil vi først, i avsnitt 4.3.1, presentere innledende tilbakemeldinger på PEDP fra 2003. Deretter presenterer vi selve PETS- studien fra 2004 i avsnitt 4.3.2 - 4.3.10.

4.3.1 Innledende tilbakemeldinger

I en rapport fra februar 2003 ble utdanningssystemet evaluert med hensyn på blant annet måloppnåelse og finansiell styring (URT, 2003). Dette skjedde før selve PETS-rapporten i Tanzania. En del positive resultater blir fremhevet. Målet for skoledeltagelse var nådd, og utbygging av klasserom var godt i gang. Men det ble også funnet alvorlige mangler. Blant

annet ble det hevdet at de fleste skolene bare hadde mottatt \$2 per elev eller mindre, ikke de \$6 som man hadde planlagt. I følge de opprinnelige planene skulle det gis \$10 i støtte per elev, hvorav \$6 skulle gå til skolene, mens \$4 skulle gå til distriktsmyndighetene til innkjøp av bøker. En del av avviket man fant i rapporten kan skyldes at det i ettertid ble besluttet at det bare skulle brukes totalt \$7 per elev det første året og ikke \$10, slik man opprinnelig hadde planlagt. Bare enkelte skoler, som hadde fullført og innlevert årlige planer for budsjett i henhold til retningslinjer fra distrikts- og sentralt hold, skulle få \$10. Av de midlene som skulle brukes av distriktsmyndighetene til å anskaffe lærebøker, ble det heller ikke funnet bevis som tydet på at skolebøker hadde blitt distribuert til skolene (URT, 2003). Det så heller ikke ut som fordelingen av lærebøker og materiell fulgte noe objektivt kriterium.

Generelt observerte man svak økonomisk styring, manglende revideringer og dårlig kontroll. På sentralt hold førte kommunikasjonssvikt til manglende retningslinjer og instruksjoner i forbindelse med overføringene, som kunne lede til forsinkelser og feilallokeringer. Skolene og distriktene hadde manglende kapasitet til å administrere de finansielle ressursene, og hos lokale myndigheter ble de finansielle retningslinjene ikke fulgt. I rapporten heter det at dette vil trolig fortsette dersom man ikke setter i verk fungerende sanksjoner.

I november 2003 foretok man en videre evaluering av PEDP. I de regionale rapportene kom det signaler om at det var problemer med PEDP-systemet og at skolene mottok langt mindre enn de skulle.

I Arushas regionale rapport (MOEC, 2003a: iv-v) står det:

“The districts received an average of 50,6 % of the expected grant and thus are being short of requirements. And nobody seems to be aware of the exact value of capitation grant to be received. Schools are reacting to the bank credited capitation grant in making the school expenditure choices rather than proactively planning before hand.”

I rapporten heter det videre at uberegnelige pengestrømmer til skolenes konti ikke står godt til målsetningene og strategiene i PEDP. Usikkerhet om beløp og uregelmessige utbetalinger gjør det vanskelig for skolen å planlegge, noe som gjør skoledriften lite effektiv, i følge rapporten fra Singida (MOEC, 2003b). Rapporten viser til at allokeringer til skoler har vært tilfeldige og med varierende beløp. Det tegnes et bilde av at skolene har lite oversikt over hva

de har krav på, og at forvirrende overføringer gjør at planlegging av aktiviteter og utgifter blir vanskelig og ineffektivt.

Heller ikke skolebokdelen ser ut til å fungere som planlagt. Fra Singida ble det påpekt at det skolene hadde mottatt på dette tidspunkt var utilstrekkelig i forhold til behovet. Bare ved få skoler var man nær ved å oppnå de målsetningene om boktetthet som planen la opp til. Også dette blir støttet i andre rapporter. I rapporten fra Arusha heter det: *”The data tends to suggest that all three districts²² are far away from the PEDP target of pupil: textbook ratio of 3:1 by 2002”* (MOEC, 2003a: 11). Videre så det ut til at bokinnkjøpssystemet fungerte dårlig (MOEC, 2003c). Innkjøpene var utilstrekkelige, og bar preg av å være dårlig planlagt og tilfeldige. For eksempel mottok de ikke fulle serier av bøker for et fag, men bøker fra ulike serier, noe de så på som en ulempe.

Også *investment grant* får kritikk i rapporten fra Lindi (MOEC, 2003c: 15): *”It appears that there are no guidelines on the criteria used for allocating development grant between schools.”*

Fra de innledende rapportene ser man altså at det påpekes en rekke problemer med å få systemet til å fungere. Det rapporteres om problemer både med å få penger og ressurser frem, men også om dårlig koordinering og planlegging. Godtgjørelser for like aktiviteter varierte også. Samlet gir rapportene inntrykk av dårlig administrasjon av pengene. I rapporten fra Lindi (MOEC, 2003c: 30-31) oppsummeres det slik:

“At councils, there are certainly problems in the management of funds. These problems have been echoed the various individuals we held discussions with, e.g. the school managements, the members of school committee, the Chairmen of various councils we visited, and also the chairmen of the Council Committee for Sosial Services.”

Videre påpekte rapportene også problemer med oversikten, gjennomsiktligheten og det finansielle rapporteringssystemet. I rapporten fra Singida konkluderes det med at transaksjoner av PEDP-midler ikke kunne sies å være transparente. Lokalsamfunnene hadde

²² Distriktene som dekkes av Arushas regionale rapport; Arusha, Karatu, Monduli.

ikke kunnskap og trening til å overvåke dem, og instruksene for bruk av PEDP-midler var ikke tilgjengelig hos skolene (MOEC, 2003b). Det virker i rapportene som om opplæring og kunnskap om finansieringssystemet varierer i betydelig grad mellom ulike skoler og distrikter.

Det var også en del tidlige tegn til korrupsjon. For eksempel var det ikke alltid samsvar mellom standarden man offisielt betalte for og varen man fikk. Det var også tilfeller hvor prisene ble blåst opp, og hvor offentlig ansatte tok prisdifferansen i egen lomme. Det ble også rapportert om at betydelige beløp hadde forsvunnet og at svake rapporteringsrutiner gjorde det mulig for regnskapsførere å stjele midler (MOEC, 2003c). En rapport fra desember 2003 gav også tegn på at man fra distriktsnivå ble henvist til bestemte forhandlere, hvor man betalte til dels grov overpris (Tungodden, 2003: 26).

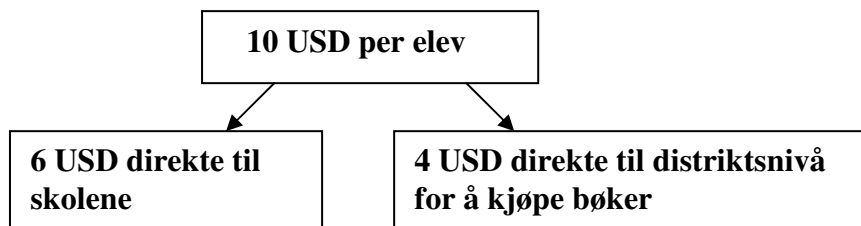
4.3.2 PETS i Tanzania - Innledning

PEDP har hatt en stor suksess med å øke deltagelsen til barna i skolen. Antall elever hadde på dette tidspunkt økt fra 4,8 millioner til 6 millioner på ca to år. Det økte antallet studenter har forsterket presset for flere og bedre ressurser på skolenivå. For å finne ut om de ulike overføringsprogrammene har virket, leide *The Public Expenditure Review (PER) Working Group* inn *Research on Poverty Alleviation (REPOA)*, til å gjennomføre en utgiftssporing (PETS) med fokus på grunnutdanning i Tanzania. Arbeidet gikk ut på å følge pengestrømmen fra de sentrale myndighetene, gjennom distriktsmyndighetene til et utvalg på 210 skoler i ulike distrikt, for å se hvor mye av pengene som faktisk nådde frem. Pengestrømmene, med unntak av de som gikk til lønninger, skulle identifiseres og kvantifiseres for 2002 og 2003.

Denne gjennomgangen følger i all hovedsak rapporten som kom ut av dette arbeidet (REPOA, 2004).

4.3.3 Institusjonelle forhold

Den opprinnelige avtalen gikk ut på at hver skole skulle motta \$10 per elev. \$6 av disse skulle gå direkte til skolene, mens \$4 skulle gå direkte til distriktsmyndighetene som de skulle kjøpe bøker for og deretter levere videre til skolene.



Figur 4.1 - Planlagte overføringer, Tanzania (Tungodden, 2004)

Men i 2002 inngikk Verdensbanken og GOT en avtale om at kun 7 USD skulle gå til hver elev, kun 10 USD per elev til de skolene som fungerte best. Donorene var ikke klar over denne endringen. Dette illustrerer to ting:

- 1) Hvor mye makt Verdensbanken kan ha i et fattig land.
- 2) Hvor uvitende donorene er i en del situasjoner.

Penger ble sendt fra myndighetene til distrikts nivå. Kontantdelen av *capitation grant* og *investment grant* ble så overført til skolenes bankkontoer, mens bøkene skulle kjøpes på distriktsnivå. Distriktene skulle også administrere *capacity grant*.

Et element i PETS er å sammenligne samme informasjon fra mer enn en kilde, for å gjøre dataene mer robuste. På basis av dette ble det samlet inn informasjon på tre nivå:

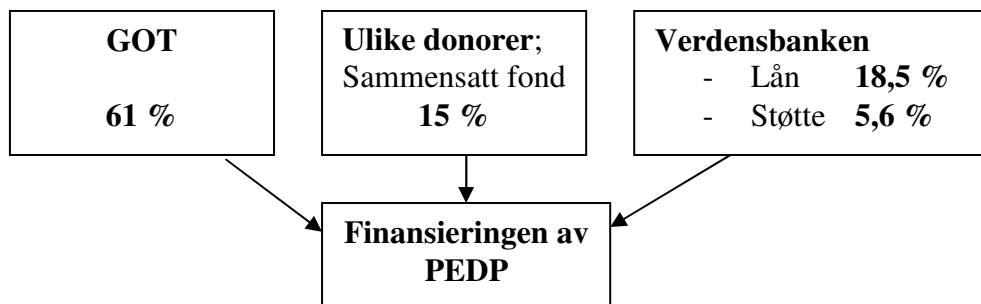
1. Sammenligning av hva som gikk ut fra sentralt hold og hva som ble rapportert mottatt på distriktsnivå.
2. Data for overføringer fra sentralt hold ble sammenlignet med utbetalinger på distriktsnivå til skolene. 10 skoler i hvert distrikt ble plukket ut som det ble samlet inn data for. Deretter ble skolene kontaktet direkte for å undersøke virkelig utbetaling.
3. Utbetalinger på distriktsnivå til utvalgte skoler ble sammenlignet med rapporterte innbetalinger på de utvalgte skolene.

Under datainnsamlingen viste det seg at situasjonen var svært uoversiktlig, både på distriktsnivå og på sentralt nivå. Dette underbygger de innledende tilbakemeldingene om dårlig koordinering og kontroll med ressursflyten.

På distriktsnivå hadde de ikke kontroll over hvor mye de hadde sendt ut, og det var også vanskelig å få oversikt over mottatte midler. Dette skyldtes blant annet enkelte tilfeller hvor overføringene ikke ble sendt til den dedikerte kontoen for utdanning, men til distriktenes

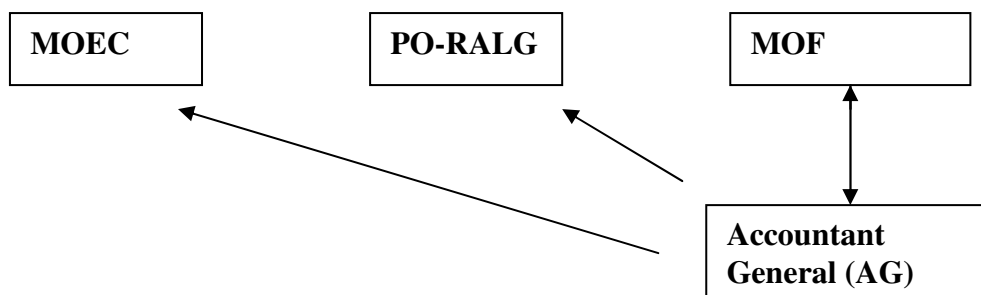
generelle konto og gjerne i samme overføring som andre midler. Derfor var det ikke alltid lett å identifisere pengestrømmene.

Allerede på finansieringssiden begynner et komplekst bilde å tre frem. Det var tre kilder for finansieringen av PEDP. Tanzanianske myndigheter (GOT) stod for mesteparten, nærmere 61 % i perioden, mens donormidler og en kombinert lån- og støttepakke fra Verdensbanken var de andre kildene.



Figur 4.2 - Finansieringen av PEDP (Basert på data fra REPOA, 2004)

Midlene fra disse tre kildene ble behandlet ulikt. Pengene fra GOT ankom via *Ministry of Finance* (MOF), donormidlene kom inn på to ulike konti til å begynne med, mens pengene fra Verdensbanken ble satt inn på en tredje konto. Accountant General (AG) administrerer alle kontoene. Problemene skyldtes videre at det opprinnelig bare var PO-RALG²³ som skulle administrere programmet. I praksis viste det seg å bare være delvis riktig. Pengestrømmene ble distribuert gjennom tre kanaler. I tillegg til PO-RALG, var dette MOEC²⁴ og MOF som alle betalte ut betydelig beløp.



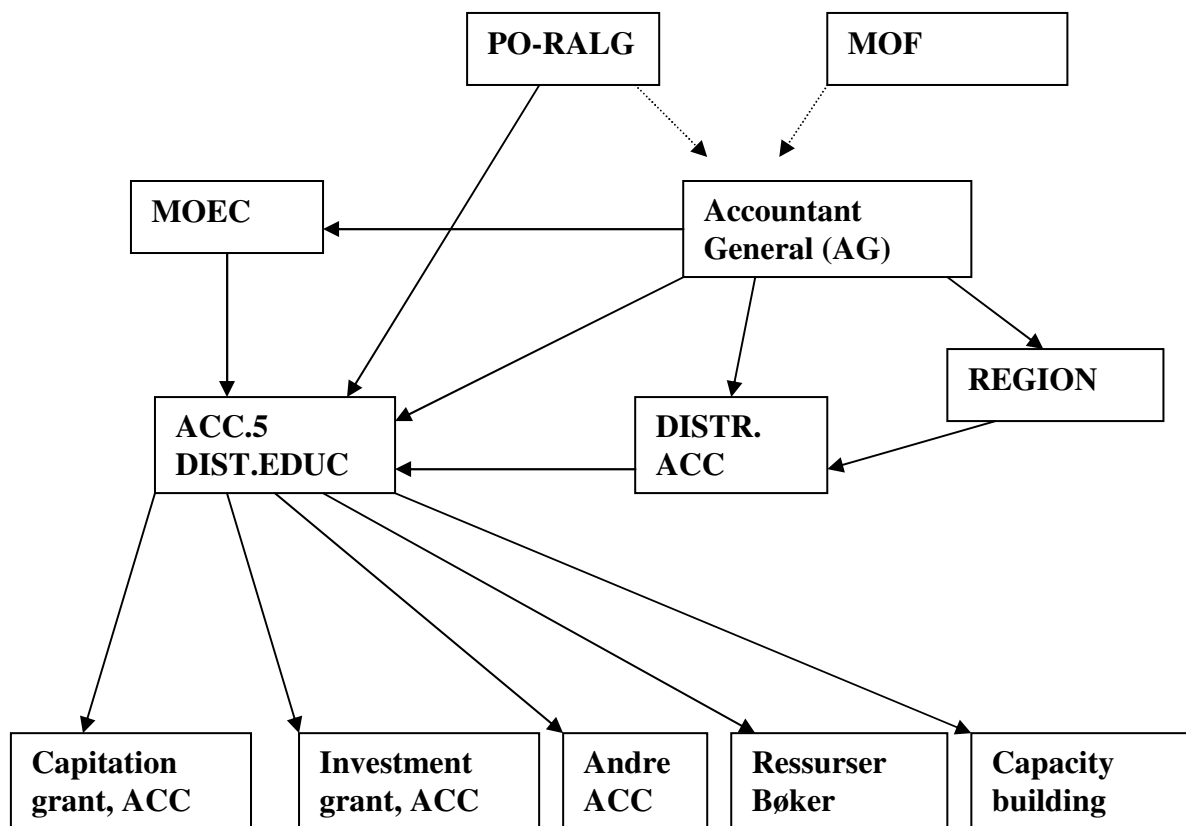
Figur 4.3 - Involverte parter på sentralt hold, Tanzania (Tungodden, 2004)

²³ President's Office – Regional Administration and Local Government

²⁴ Ministry of Education and Culture

Donorene var ikke klar over at MOEC hadde fått ansvar for å sende ut deler av midlene. Forskningsgruppen ønsket å samle inn tall for hva donorene hadde gitt for å få en full oversikt, men fikk beskjed fra myndighetene om at innbetalingsbeløpene var helt irrelevant for studien. Et argument vi finner å være i strid med hensikten til en PETS-studie. Dette fordi data for innbetalinger til systemet skal være målestokken man må måle utbetalinger til sluttbrukerne opp mot. Det viste seg også at MOEC ikke var villige til å redegjøre for alle midlene som var overført fra AG. Da forskningsgruppen presenterte dette for myndighetene, møtte de stor motstand. Det hele gikk så langt at de måtte utelate enkelte funn i den offisielle rapporten (Tungodden, 2005b).

I utgangspunktet var dette lagt opp til å være et enkelt og oversiktlig program, men ble i praksis svært komplekst. Noe som gjorde det svært tungvint å samle inn data. Overvåkingen fra sentralt hold ble problematisk, og i tillegg var det vanskelig for distriktene å identifisere pengestrømmene. Sluttbrukerne visste lite om hva de hadde krav på.



Figur 4.4 – Pengeflyten i PEDP. Innbetalinger er ikke tegnet inn. (REPOA, 2004)

Figur 4.4 skisserer det komplekse hierarkiet av pengestrømmer og interessenter fra sentralt hold til distriktsnivå. Distriktene mottar både *capitation* og *investment grant* direkte fra MOEC og fra PO-RALG gjennom AG. *Capitation grant* kommer også direkte fra MOF, mens *investment grant* fra MOF går gjennom regionene.

4.3.4 Funn på sentralt nivå

I et komplekst overføringssystem som i PEDPs tilfelle, har man også flere nivå å ta hensyn til. For å få svar på hvor i systemet det svikter, måtte undersøkelsen se på overføring fra sentralt til distrikt, hva distriktene foretok seg og hva sluttbrukerne endte opp med å få.

	Capitation grant per student i 2002	Capitation grant per student i 2003	Gjennomsnittlig capitation grant i 2002 og 2003
Arusha	8,1	10,3	9,3
Coast Region	8,0	9,7	9,0
Dar es Salaam	7,0	9,7	8,4
Dodoma	7,0	8,9	8,0
Iringa	6,8	9,5	8,3
Kagera	8,0	10,0	9,1
Kigoma	7,2	9,8	8,7
Kilimanjaro	7,4	9,8	8,7
Lindi	9,1	10,1	9,7
Manyara	8,4	10,3	9,4
Mara	7,4	10,0	8,8
Mbeya	7,4	9,5	8,5
Morogoro	7,3	9,3	8,4
Mtwara	8,0	9,9	9,0
Mwanza	7,1	9,6	8,5
Rukwe	7,5	9,4	8,6
Ruvuma	7,9	9,7	8,9
Shinyanga	7,0	9,8	8,5
Singida	7,3	9,5	8,5
Tabora	7,6	9,6	8,7
7,7	7,7	9,6	8,8
Totalt	7,4	9,7	8,7

Tabell 4.1 - Capitation grant per student fra sentralt nivå, regionsvis (Tungodden, 2004)

Tabell 4.1 viser at utbetalinger i *capitation grant* fra sentralt nivå, ligger tett opp mot planen. Det skulle sendes ut henholdsvis \$7 og \$10 per elev for 2002 og 2003, noe man er nær ved å ha oppfylt. Tabellen viser også rimelig liten variasjon mellom distriktene, og rapporten peker på unøyaktig elevtall som sannsynlig forklaring på de små differansene.

	Totale utsendinger av <i>capitation grant</i> fra MOF 2002	Totalt rapportert <i>capitation grant</i> fra MOF 2002	Totale utsendinger av <i>capitation grant</i> fra MOF 2003	Totalt rapportert <i>capitation grant</i> fra MOF 2003	Totale utsendinger av <i>capitation grant</i> fra MOF, 2002 og 2003	Totalt rapportert <i>capitation grant</i> fra MOF, 2002 og 2003	Differanse(%)
Coast Region							
Bagamoyo	102,570	0	126,591	0	229,161	0	100
Kibaha DC	47,240	0	77,820	16,034	125,060	16,034	87
Mkuranga	81,111	49,436	121,911	121,910	203,021	171,346	16
Dar es Salaam							
Ilala MC	226,934	366,281	316,187	472,154	543,121	838,435	-54
Kinondoni	288,797	320,609	476,634	509,134	765,431	829,743	-8
Temeke	170,931	411,438	321,319	334,526	492,250	745,964	-52
Kilimanjaro							
Moshi MC	59,326	0	80,553	0	139,879	0	100
Hai	150,105	111,646	187,507	0	337,611	111,646	67
Same	107,813	172,524	149,476	137,928	257,289	310,452	-21
Mara							
Musoma TC	80,906	76,095	84,016	89,414	164,922	165,509	0
Serengeti	91,294	50,040	134,927	0	226,221	50,040	78
Tarime	152,916	240,395	270,029	333,659	422,945	574,054	-36
Mbeya							
Mbeya MC	113,950	68,735	151,617	129,767	265,567	198,502	25
Mbozi	200,340	179,764	313,014	72,310	513,353	252,074	51
Rungwe	130,794	150,598	203,806	164,731	334,600	315,329	6
Rukwa							
Sumbawanga	54,908	35,445	85,928	88,103	140,835	123,548	12
Mpanda	104,173	44,924	149,291	25,294	253,463	70,218	72
Nkansi	70,032	41,981	95,166	35,477	165,198	77,458	53
Singida							
Singida TC	71,485	39,492	74,360	27,377	145,845	66,869	54
Iramba	133,176	149,675	160,743	169,742	293,919	319,417	-9
Manyoni	77,359	75,459	81,733	86,437	159,092	161,896	-2
Totalt	2,516,155	2,584,537	3,666,634	2,813,997	6,178,789	5,398,534	13

Tabell 4.2 - Distribusjon og innflyt av *capitation grant* fra MOF (REPOA, 2004)

Tabell 4.2 viser hvilket samsvar det var mellom rapporterte utbetalinger i forbindelse med *capitation grant* fra sentralt hold, ved MOF, og hva som ble rapportert mottatt på distriktsnivå. Totalt sett er det et relativt lite misforhold på 13 %, men variasjonene mellom distriktene er svært store. For utbetalinger fra PO-RALG og MOEC så viste det seg å være

meget godt samsvar i 2003 mellom hva sentrale myndigheter oppgav å ha betalt ut, og hva distriktene oppgav å ha mottatt.

Tabell 4.3 viser også samsvaret mellom rapportene fra distriktsmyndighetene og rapportene fra MOEC og PO-RALG. I 2002 meddelte distriktsmyndighetene å ha mottatt svært ulike beløp sammenlignet med overføringene fra sentralt hold. I 2003 ser man en stor forbedring, hvor overføringene synes å stemme godt overens med hva distriktsmyndighetene bekrefter å ha mottatt. Vi ser at september overføringen fra PO-RALG er registrert av svært få distrikter. Dette skyldes at de i stedet for å følge normal praksis, sendte utbetalingen direkte og ikke via AG.

Overføringer	Utbetalinger identiske med distrikt rapporteringen	Utbetalinger nesten identiske med distrikt rapporteringen	Utbetalinger svært forskjellig fra distrikt rapporteringen	Utbetalinger som ikke er rapportert på distriktsnivå
Overføringer fra MOEC 2003	16	5	0	
Overføringer fra MOEC 2002	7	9	5	
Overføringer fra PO-RALG, juli 2003	15	5	1	
Direkte overføringer fra PO-RALG, Sept. 2003	3			18
Andre overføringer fra PO-RALG	1	2	18	
<i>Capitation</i> overføringer fra PO-RALG 2002	21			

Tabell 4.3 - Overføringer fra MOEC og PO-RALG (REPOA, 2004).

Når det gjaldt *investment grant* fra MOF, bydde den på større problemer. I gjennomsnitt bekreftet distriktsmyndighetene bare 59 % av de midlene som ble sendt ut. Disse midlene gikk via regionene videre til distriktsmyndighetene.

Det ble også trukket frem at avvikene varierte med hvor pengene kom fra. Hovedoverføringene fra PO-RALG ble overført til skolene i sin helhet. Det trekkes i rapporten frem at dette kan skyldes at disse overføringene er lettere identifiserbar både for distriktene og for andre interessenter.

4.3.5 Hva oppgir de ulike distriktene å ha sendt videre av capitation grant?

Når det gjelder *capitation grant* vet man altså at pengene faktisk *har* blitt betalt ut fra sentrale myndigheter til distriktene. Neste steg er da å fastslå i hvilken grad de nådde skolene. Det er nyttig å skille mellom bokdelen og kontantdelen, da formidlingen av disse videre til skolene var ulik. Som tidligere nevnt skulle kontantdelen settes videre rett inn på skolenes konti, mens bøkene først skulle kjøpes inn på distriktsnivå, før de ble sendt videre.

Første steg var å sammenligne utbetalinger fra sentralt hold til distriktene, med hva distriktene rapporterte å ha sendt ut til skolene i sitt distrikt. Videre må man også undersøke hva skolene faktisk rapporterer at de har mottatt. Dette tas opp i avsnitt 4.3.6.

4.3.5.1 Capitation grant – kontantdelen

Distriktene skulle i utgangspunktet distribuere pengestøtten videre til skolene innen 7 dager. Dette skulle skje gjennom skolenes kontoer. I gjennomsnitt for perioden 2002 til 2003 sendte GOT ut 4700 Tsh.²⁵ til distriktene ment for å videresendes som kontantdelen av *capitation grant* til skolene. Distriktene rapporterte å ha sendt ut i gjennomsnitt 3900 Tsh. En lekkasje på 18 %.

Variasjonen mellom distriktene var meget store. Noen distrikter sendte videre *mer* enn de hadde mottatt, noe som kan være et tegn på lokal omallokering av midler til fordel for skolene. I Bagamoyo sendte distriktene ut 10 % mer enn de hadde mottatt fra sentralt hold, mens avviket i Mpanda var på hele 70 % i negativ retning. Mye av dette skyldes reallokering av kontantdelen av *capitation grant* til *investment grant*.

4.3.5.2 Capitation grant – bokdelen

For å finne ut hvor mye av pengene som var ment for skolebøker og annet skolemateriell måtte forskerne først etablere en kostnadsnorm for slikt utstyr, siden skolene kun rapportere

²⁵ Tanzanianske shilling. 1 US Dollar \approx 1100 Tsh. (2005)

antall bøker de hadde mottatt. Til dette ble gjennomsnittsprisen i ulike distrikter brukt som norm. Undersøkelsene ble også komplisert av at noen av distriktene også rapporterte å ha sendt andre former for skolemateriell. Overføring av bøker ble registrert ved boklister underskrevet av representanter fra både skolene og distriktene.

Tallene for bokstøtten viste langt større lekkasje enn kontantstøtten. Mens myndighetene overførte 3900 Tsh. til distriktene, var verdien av materiellet distriktene rapporterte å ha sendt videre til skolene bare 1500 Tsh. Dette utgjør et avvik på hele 63 %. Det ble altså sendt ut vesentlig færre bøker enn planlagt. Nesten alle skolene fikk mindre enn 50 % av det de hadde krav på. Dette bekrefter inntrykket som ble gitt i innledende rapporter om at overføringen av bøker var utilstrekkelig og dårlig organisert. I tillegg ble det som nevnt også rapportert om tilfeller hvor innkjøpere ble henvist til bokhandlere som tok grov overpris for skolemateriell.

Variasjonene er også her store. Mkuranga opplevde det største avviket på 84 %, mot Mbeya MC med det minste avviket på 49 %, som i seg selv også må sies å være høyt.

4.3.5.3 Capitation grant – samlet sett

Samlet sett ble det i gjennomsnitt utbetalt 8700 Tsh. per elev fra sentrale myndigheter til distriktsmyndighetene. Distriktene på sin side rapporterte å ha sendt videre i gjennomsnitt 5400 Tsh. til skolene i sitt distrikt. Dette utgjør et avvik på hele 38 %. Det vil si at 38 % av midlene som ble utbetalt til distriktene ikke ble rapportert sendt videre til skolene. Som vi har sett var lekkasjen betydelig større i bokstøtten enn i kontantstøtten.

Tallene viser også en stor variasjon mellom ulike distrikter. Det laveste avviket var 21 % mens den største lekkasjen var på 69 %.

Det er verdt å merke seg at disse tallene viser hva distriktsmyndighetene rapporterte å ha sendt ut til skolene i sitt distrikt, ikke hva skolene rapporterte å ha mottatt. Det kan derfor være enda større avvik mellom det distriktene hevder å ha gitt, og det skolene virkelig har mottatt enn det som kommer frem her.

4.3.6 Hva oppgir de undersøkte skolene å ha mottatt?

Neste steg var å undersøke hva skolene selv rapporterte å ha mottatt, sammenlignet med hva distriktene hevdet å ha utbetalt. Ti skoler i hvert av de utvalgte distriktene ble derfor undersøkt for å sammenligne data på distrikts- og skolenivå. Begge ledd ble bedt om å oppgi overføringer av penger og skolemateriell.

4.3.6.1 Capitation grant – kontantandelen

For kontantdelen var bildet uklart. I noen distrikter er det et betydelig antall overføringer som ikke er registrert hos skolene, mens differansen hos noen skoler kan skyldes at kontantoverføringene ble registrert som *capacity grant* i stedet for *capitation grant*. Ofte så man at skolene hadde registrert 5-10 % lavere beløp enn hva distriktene oppgav.

I gjennomsnitt ble det rapportert fra distriktsnivå at 4000 Tsh. var sendt til skolene. På skolenivå ble det derimot i gjennomsnitt rapportert å ha mottatt 3600 Tsh. Dette gir et avvik på 11 %. Denne lekkasjen kommer altså i tillegg til avviket fra sentralt til distrikt på 18 % (jfr. 4.3.5.1). Variasjonen mellom skolene er store. I enkelte distrikter hadde de utvalgte skolene i gjennomsnitt mottatt marginalt *mer* enn distriktene hadde oppgitt å ha sendt ut. For et distrikt oppgav skolene å ha mottatt 35 % mindre enn hva distriktsmyndighetene rapporterte å ha betalt ut.

4.3.6.2 Capitation grant – bokdelen

Når det gjaldt bøker ble den registrerte differansen på 18 %. Avviket kommer som et tillegg til lekkasjen fra sentralt til distrikt på hele 63 % (jfr. 4.3.5.2). I gjennomsnitt ble det sagt at skolene fikk 1400 Tsh. mens de kun har mottatt 1100 Tsh. Også her er det betydelig variasjon. I noen distrikter var det fullt samsvar mellom hva distriktene sa de sendte ut, og hva skolene rapporterte å motta. I flere andre distrikter var det et avvik på over 40 %. For å illustrere problemene med lekkasje i bokstøtten blir det understreket at læreboktettheten sannsynligvis har blitt redusert samlet sett i løpet av perioden 2002-2003, sammenlignet med 2001.

4.3.6.3 Capitation grant – samlet sett

Ser vi på kontantdelen og bokdelen under ett får vi en lekkasje på 13 %. Mens distriktene rapporterte å ha betalt ut 5400 Tsh pr elev, oppgav skolene å ha mottatt 4700 Tsh. Kun for en av skolene var det fullt samsvar, mens det største avviket var på 30 %. Det er vanskelig å anslå hvorvidt avvikene skyldes underrapportering fra skolens side eller overrapportering fra distriktenes side. Dette blir illustrert ved at enkelte skoler rapporterte å ha mottatt mer enn hva distriktene i første omgang hadde oppgitt, men som ble bekreftet når dataene ble kvalitetssikret.

4.3.7 Oppsummering capitation grant

I følge informasjon på distriktsnivå, så ble totalt 62 % av ressursene mottatt fra sentralt hold sendt videre til skolene, enten i form av kontanter eller skolemateriell. En lekkasje på 38 %. På skolenivå ble det oppgitt å ha mottatt 13 % mindre enn dette igjen, det vil si at skolene rapporterte å ha mottatt 54 % av de tiltenkte midlene. Totalt sett var det altså en betydelig lekkasje på 46 %.

Ettersom det hersket noe usikkerhet om enkelte overføringer gav forskningsgruppen et *absolutt* laveste estimat på lekkasjen på 36 %. Dette betyr at den totale lekkasjen anslås å ligge mellom 36-46 %.

4.3.7.1 Variasjon mellom skoler og distrikter

Både mellom de undersøkte distriktene, og mellom de utvalgte skolene i disse distriktene, ble det funnet stor variasjon. På skolenivå varierte rapportert mottatt *capitation grant* fra 1600 Tsh. til 8700 Tsh. per elev. Variasjonen på overføringer fra distriktsnivå er ikke bedre. Overføringene varierer fra 2500 Tsh. til 12100 Tsh.

Tungodden (2005a) viser til at man har forsøkt å finne forklaringsfaktorer bak disse store variasjonene. De finner ingen empirisk støtte for en sammenheng mellom variasjon i hvor mye distriktene fikk fra sentralt hold, og hvor mye distriktene betalte ut til skolene. Ut i fra

tilgjengelig data ble det forsøkt å se om det var noen sammenheng mellom hvor mye støtte skolene mottok og skolenes ressurstilgang, tilgjengelig informasjon på skolenivå og kvaliteten på distriktsadministrasjon. Skolenes ressurstilgang tok for seg faktorer som avstand til distriktshovedkvarter, urbane / rurale skoler, skolens infrastruktur o.l. Informasjonstilgangen ble approksimert med tilgang på aviser, hovedlærers erfaring og deres oppfatninger av hva de hadde krav på.

Det man finner statistiske sammenhenger på er for det første lokalisering. Skoler i rurale områder hadde lavere oppfatning av hva man hadde krav på av støtte, og mottok også mindre støtte. For det andre ble det funnet at distriktsadministrasjonen var det som virkelig gjorde utslag. En distriktsdummy var sterkt statistisk signifikant.

Andre indikatorer på ressurstilgang og informasjon er enten ikke signifikante, eller var uviktige. Man finner dessuten en statistisk signifikant sammenheng for at skoler som får mer i kontantstøtte, også får mer i form av bøker.

4.3.7.2 Hva forventet skolene å få i capitation grant?

Det er stor forskjell mellom hva de ulike skolene forventet å få i finansiell støtte. I gjennomsnitt forventet skolene å motta \$2,6 i 2002. Dette varierer fra i gjennomsnitt kun \$1,0 i noen distrikter til Kinondonis forventning på \$6,0. Kinondoni er det området som opplevde minst avvik i virkelig mottatt støtte når vi ser på *capitation grant* samlet sett. Dette er en interessant observasjon, sett i sammenheng med at deres forventninger var såpass høye i utgangspunktet. Dette kan bidra til å forklare forholdet mellom informasjon og forventninger, og faktiske utbetalinger. Vi finner likevel ikke en klar sammenheng for hele utvalget. I 2003 lå gjennomsnittlig forventning på \$3,2. Forventningen økte altså fra 2002 til 2003. Kun et område satte ned forventningen fra året før. Fem områder hadde samme forventning begge årene.

4.3.8 Investment grant

Utviklingsstøtten skulle gis til skolene etter behov. Variasjon mellom distriktene er derfor å forvente. I noen tilfeller er det registrert en reallokering av *capitation grant* til *investment grant*. I enkelte tilfeller betalte distriktene entreprenørene direkte, i stedet for å sende pengene over til skolene, eller brukte midlene på å kjøpe skrivebord og lignende til skolene. Overføringene var generelt lite oversiktelige. Blant annet ble midler til helt nye skoler også overført til naboskolers konti for *investment grant*.

Når man tok hensyn til disse faktorene fant man et vesentlig lavere avvik på *investment grant* enn for *capitation grant*. Avviket mellom hva som ble utbetalt fra sentralt og hva som distriktene betalte ut var bare 6 %, mot hele 38 % for *capitation grant*. Og den lekkasjen skyldes i all hovedsak et fåtall distrikter. Avviket mellom hva distriktene rapporterte utbetalt og skolene rapporterte mottatt var på 10 %. Samlet sett en lekkasje på 16 %. Av 8200 Tsh. utbetalt fra sentrale myndigheter per elev, ble 6900 Tsh. registrert mottatt på skolenivå.

Studien viste at observasjonene var representative og robuste, og *investment grant* har i større grad kommet frem til skolene. Det ble også funnet at pengene ble overført i forhold til faktiske behov hos skolene. 78 % av overføringene gikk til skoler med mer enn 50 elever per klasserom. En regresjonsanalyse på disse dataene viste at elever per klasserom var en signifikant forklaringsvariabel for allokering av *investment grant*.

4.3.9 Capacity grant

Capacity grant ble overført til distriktsnivå, for å brukes der til seminarer og opplæringsaktiviteter for skolepersonell. Regioner og distrikter fikk penger i form av kapasitetsbyggingsstøtte for å bruke på seg selv. I tillegg mottok de midler som var tiltenkt treningen av skolekomiteer. Det er den siste støtten det fokuseres på i PEDP rapporten. En evaluering av denne støtten måtte da i så fall skje ved å spore faktisk aktivitet, i forhold til rapportert forbruk til dette formål.

Tall var vanskelig å få klarhet i, ettersom distriktene fikk midler til tilsvarende aktiviteter fra flere kilder utenfor PEDP. Det var ofte umulig å skille midlene fra hverandre. Dette kunne ha

ført til en overvurdering av hvor mye av kapasitetsbyggingsstøtten som er benyttet. I tillegg forelå det uklare grenser mellom ulike støtteordninger for opplæringsaktiviteter. Det kunne heller ikke tas hensyn til kvaliteten på denne opplæringen. For denne delen av støtten er det ikke samsvar mellom planene, og hva som ble utbetalt fra sentralt hold. Støtten til kapasitetsutbygning ble systematisk utbetalt fra sentralt nivå til distriktene. Total utbetaling i 2002 og 2003 var på 261 400 Tsh. per skole i året. Det planlagte beløpet var på ca 500 000 Tsh., noe som betyr at bare rundt halvparten ble sendt ut. Da rapporten ble skrevet ble det fremdeles estimert hvor mye av denne støtten som var blitt brukt på skolenivåene.

Det forelå en robust forbedring for bruk av kapasitetsstøtten fra 2002 til 2003. Årsaken var at distriktene ikke hadde fått noen direkte instruks fra sentralt hold i 2002 om hvordan man skulle bruke midlene. I denne sammenheng er det viktig å huske på at Tanzania er et svært regelstyrt land. Derfor ble pengene bare stående urørt på konto, helt til konkrete instruks ble gitt.

Det presenteres likevel en oversikt som gir en ”viss innsikt” i bruken av disse midlene, som viser en lekkasje på 24 %.

4.3.10 Oppsummering PETS

Totalt sett konkluderte rapporten med følgende tall for hvor mye av pengene som ble utbetalt fra sentrale myndigheter som også var *registrert* hos skolene:

Capitation Grant	<i>Totalt</i>	54-64 %
	<i>Kontantdelen</i>	76-86 %
	<i>Bokdelen</i>	28 %
Investment grant	<i>Totalt</i>	84 %

Totalt i systemet anslås en lekkasje på anslagsvis 26-31%. Vi ser at kontantdelene fungerte vesentlig bedre enn bokdelen. Når man slår sammen kontantoverføringene for *capitation* og *investment grant* kunne 81 % spores til frem til skolene, mens bare 28 % av bokstøtten kunne spores. Dette understreker at kontantstøtten ser ut til å ha fungert mye bedre.

I disse tallene skjulte det seg betydelig variasjon i hvor mye de enkelte skolene mottok. Pengene *ble* overført til distriktene, men var *ikke* registrert mottatt hos skolene. Altså har lekkasjen funnet sted mellom distriktsnivå og skolene.

Som vi har understreket tidligere (jfr. 4.1) betyr ikke denne lekkasjen at det nødvendigvis foreligger korrupsjon, da det kan finnes andre forklaringer på hvorfor midlene ikke er registrert mottatt hos frontlinjetjenestene. For eksempel kan de være ankommet, men ikke bokført slik at man får sporet dem, det kan være forsinkelser – eller de kan være overført til andre sektorer.

4.3.11 Kritik i etterkant

Også etter PETS-undersøkelsen har nye evalueringer kommet til. Vi skal skrive kort om to forhold. For det første gav organisasjonen HakiElimu ut en rapport i juli 2005 hvor de gjennomgikk en rekke tidligere rapporter om PEDP. For det andre kom det i november 2005 en rapport fra Riksrevisjonen som understreker problemene med å føre kontroll med at tildelte midler nyttes etter forutsetningene, og at Utenriksdepartementet har valgt å stoppe utbetalingene til PEDP.

4.3.11.1 Kritik fra HakiElimu

I rapporten *Three Years of PEDP Implementation: Key Findings from Government Reviews* gjøres status opp for PEDP så langt (HakiElimu, 2005). Rapporten konkluderer med at PEDP uten tvil har brakt positive endringer inn i skolen. Flere elever, flere lærere, flere skolebøker og bedre skoleøkonomi trekkes frem på den positive siden. Men ikke alt har gått etter planen. Lærerne må ha ansvar for flere elever, og behovet for flere lærere og klasserom er fortsatt stort.

Mest bekymringsverdig mener HakiElimu det er at myndighetene ikke ser ut til å følge de påpekninger og anbefalinger som de ulike evalueringsrapportene har kommet med. Verken fra PER-Review 2003 (URT 2003) eller PETS-undersøkelsen (REPOA 2004) som vi har sett på i dette kapitlet ser ut til å være fulgt opp i tilstrekkelig grad.

I tillegg til dette og de stadige behovene for utbedringer av de ulike aspektene i de opprinnelige planene, påpeker HakiElimu at det stadig vekk er forvirring om rollefordelingen, da spesielt mellom MOEC og PO-RALG, og anbefaler at dette klargjøres. Dette bekrefter Verdensbankens (2001) risikovurdering allerede før PEDP ble implementert, hvor svak koordinering mellom MOEC og PO-RALG ble sett på som en stor risikofaktor.

4.3.11.2 Manglende revisjon – Riksrevisjonens kritikk

I Riksrevisjonens årlige revisjon tas manglende økonomisk dokumentasjon fra tanzanianske myndigheters side opp (Riksrevisjonen 2005b). De bemerker her at: *”Det er manglende innsendelse av revisjonsrapporter fra programmet med forsinkelser på flere år”*. Første revisjonsrapport for perioden frem til 30. juni 2002 skulle ha foreligget 31. desember samme år. Først 12. mai 2004 er revisjonsrapporten for perioden datert. Konklusjonen, som revisjonsselskapet Deloitte & Touche kommer med, er at revisor ikke kan uttale seg om regnskapet. Ytterligere revisjonsrapporter er ikke kommet.

Årsaken til at Riksrevisjonen tar opp denne saken er at den norske ambassaden har fortsatt å betale ut midler til programmet tross brudd på avtalen. I et brev fra Riksrevisjonen til Utenriksdepartementet i mars 2005 skriver Riksrevisjonen at *”Ambassaden synes å ha fraveket de krav og milepæler som fremgår av MoU²⁶ og avtaledokumentet, og utbetalt midler opp til slutten av 2004”* (Riksrevisjonen 2005a). I MoU fremgår det at Tanzania skal fremlegge revisjonsrapporter senest 6 måneder etter det finansielle året er over. Norge har rett til å stoppe utbetalinger dersom denne ikke finner sted. Riksrevisjonen (2005b) mener at ambassaden har utbetalt 100 mill. kroner i strid med avtalen frem til utgangen av 2004.

Et resultat av dette er at det i 2005 har blitt holdt tilbake 60 millioner kroner fra utdanningsprogrammet, og at videre utbetalinger er stoppet inntil tilfredsstillende dokumentasjon er fremlagt.

Riksrevisjonens kritikk underbygger problemene med manglende økonomisk oversiktighet og kontroll i PEDP. Utenriksdepartementet skriver i en e-post at det nå synes som om MOF

²⁶ Memorandum of Understanding (MoU) er et dokument som gir bestemmelser for bruken av et ”pooled fund”, som er det fondet støtten fra Norge til PEDP betales inn til.

tar ansvar for situasjonen, og ønsker å rydde opp (UD, 2005). Fullstendige revisjonsrapporter ventes i januar 2006 og da vil alle norske bidrag være underkastet uavhengig revisjon.

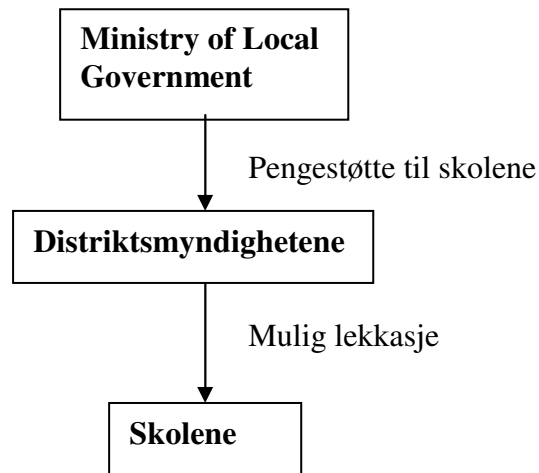
4.4 PETS i Uganda

På 1990 tallet opplevde Uganda en sterk økonomisk vekst. Likevel var kvaliteten på sosiale tjenester ansett for å være svært dårlig. Erfaringer viste også at selv med økte bevilgninger, fant man ingen tilsvarende forbedringer. Spesielt gjaldt dette innenfor grunnskolen, hvor en tredobling av bevilgningene ikke så ut til å øke elevtallet i skolen (www.worldbank.org). Verdensbanken og myndighetene i Uganda satte i gang undersøkelser for å kartlegge årsaken. Forskerne Ritva Reinikka og Jakob Svensson, fra Verdensbanken, ledet dette arbeidet og utførte to PETS-undersøkelser. Den første undersøkelsen kartla pengestrømmene for årene 1991-1995, mens den andre tok for seg data fra 2001.

4.4.1 Den første runden, 1991-1995

Den empiriske undersøkelsen gikk ut på å sammenligne hva de sentrale myndighetene planla å gi til de ulike skolene, med det skolene faktisk mottok (Reinikka & Svensson, 2004). Et utvalg på 250 av landets ca 8500 offentlige barneskoler ble undersøkt, og data fra perioden 1991–1995 ble samlet inn. Pengestrømmene i forbindelse med *capitation grant* ble fulgt. Lønnsutbetalinger ble ikke tatt med i analysen. Pengestrømmen skulle gå fra sentralt hold²⁷ til distriktene og dermed videre til skolene. Dette kan illustreres slik:

²⁷ Ministry of Local Government



Figur 4.5 - Pengeflyt, Uganda.

Resultatene var meget oppsiktsvekkende. Fra sentralt hold så situasjonen ut til å være tilfredsstillende. Støtten ble stort sett utbetalt fullt ut på månedlig basis. Utbetalingssystemet virket, *Ministry of Local Government* (MOLG) mottok pengene fra *Ministry of Finance*. MOLG lot *Uganda Commercial Bank* (UCB) klargjøre sjekker for hvert distrikt, som distriktene kunne hente hos MOLG, og sette dem inn på deres egne konto hos UCB. I henhold til offisielle statistikker ble 20 % av Ugandas totale offentlige utgifter brukt på utdanning i midten av 1990-tallet. Det viste seg at i perioden 1991-1995 nådde kun 13 % av disse midlene frem til skolene. Dette betyr at hele 87 % av pengene ble brukt på noe annet, som for eksempel finansiering av politiske kampanjer eller korrupsjon. En opprydning av lærerlistene avslørte også at 20 % av lønnsutbetalingene gikk til lærere som ikke eksisterte. Samtidig viste undersøkelsen at de fleste skolene ikke mottok noe støtte, og at støttesummen de ulike skolene mottok varierte sterkt. Forskerne fant at skoler som lå i bedre stilte områder klarte å oppnå en høyere andel av støtten, enn skoler i fattigere områder, noe som illustrerer at denne bistanden ikke nådde de fattigste, og dermed ikke var så effektiv som man skulle ønske.

Tabell 4.4 oppsummerer resultatene fra studien. Vi ser at den gjennomsnittlige skolen mottok ingenting, at svært lite av de planlagte bevilgningene kom frem til skolene og at variasjonen mellom regionene er betydelig. Den regionen med best resultat gav ut 140 % mer enn den med dårligst resultat. Men i alle regioner var resultatene nedslående.

	<i>Mean</i>	<i>Median</i>	<i>St. dev.</i>	<i>Maximum</i>	<i>Minimum</i>	<i>Observations</i>
<i>All schools</i>						
1991–95	12.6	0	26.7	115.9	0	944
1995	21.9	0	33.7	108.9	0	208
<i>Regions</i>						
North	11.5	0	22.8	104.4	0	136
West	11.8	0	25.4	109.8	0	143
Southwest	8.1	0	23.7	101.6	0	131
Northwest	7.6	0	22.8	105.9	0	101
East	11.4	0	25.6	107.2	0	137
Northeast	17.5	0	27.2	108.9	0	146
Central	18.3	0	34.3	115.9	0	150
Region-year average	11.8	0	9.2	36.8	0	35

Tabell 4.4 - Andel av planlagt støtte mottatt (%) (Reinikka & Svensson, 2004)

I Uganda var det foreldrene som i utgangspunktet bidro med mesteparten av pengestøtten til skolene. De krevde derfor at all finansiell informasjon fra skolene skulle tas godt vare på. Dermed var informasjon på skolenivå lett tilgjengelig. Siden skolene holdt regnskap for egen nytte og ikke hadde noen strategisk verdi som forhandlingsgrunnlag om bevilgninger, hadde de i følge forskerne ingen insentiver til underrapportering. Slike data anses for å være de mest pålitelige (Reinikka, 2005). Data på distriktsnivå bekreftet at pengestøtten gitt fra sentralt hold faktisk hadde kommet frem. Dermed måtte den mulige lekkasjen ha skjedd fra distriktsmyndighetene til skolene. Man kan likevel ikke uten videre konkludere med at lekkasjen skyldes korrupsjon før man har mer informasjon om hvor pengene har tatt veien (jfr. 4.1).

Det fantes ingen oversikt som viste hva som hadde gått ut fra distriktsnivå. Det fantes heller ikke bevis på at disse pengene hadde blitt brukt på andre prioriterte sektorer, som helse eller veibygging. Annen dokumentasjon bygger opp under mistanken om at pengene ikke gikk til andre samfunnsnyttige sektorer. Dersom pengene hadde blitt brukt til å forbedre andre verdifulle sektorer, hvorfor ble ikke foreldre og andre lokale innbyggere informert om dette? Det er verdt å merke seg at de fleste skolene ikke visste at de hadde krav på støtte fra myndighetene, noe som er et sentralt poeng i oppfølgingen av denne studien.

Case- studier viste at en stor del av overføringene ble brukt til å finansiere det lokale politiske systemet. En av årsakene til det kan være den spesielle makteliten på distriktsnivå. Makten til de lokale distriktsmyndighetene er konsentrert i en liten elite som er bygd opp basert på

giftsmål, vennskap, felles religion og etnisk bakgrunn. Det å opprettholde denne maktbalansen er svært kostbart, og det er derfor nærliggende å tro at en stor del av pengesummene gikk til dette formålet. Det viste seg at distriktsoffiserene gav store deler av de offentlige overføringene til klienter på grunn av deres tjenester og politiske lojalitet.

4.4.2 Respons fra politisk hold

Den første reaksjonen var at problemet skulle løses gjennom interne diskusjoner, men i stedet ble bevis på den lokale lekkasjen offentliggjort. Myndighetene i Uganda handlet da raskt for å reformere systemet. Kravene til dokumentering ble skjerpet på skole- og distriktsnivå, og også andre overvåkningsprogram ble satt i gang for å bedre åpenheten i overføringssystemet. Det ble gjennomført en informasjonskampanje hvor data på månedlige overføringer til distriktene, skulle publiseres i aviser og på radio. En slik kampanje skulle øke makten til den lokale befolkningen og sette dem i stand til å holde de lokale myndighetene ansvarlig, og å eventuelt utfordre misbruk. Denne fremgangsmåten kan være et nødvendig tiltak i land hvor institusjonene er dårlige og korrupte. Slike tilstander vil gjøre at antikorrupsjonsprogram ikke alltid vil gi resultater fordi kontrollapparatet selv kan være korrupt.

4.4.3 Den andre runden, 2001. Virket politikken?

Det største problemet til Reinikka og Svensson var at de ikke hadde mulighet til å observere hva som hadde skjedd dersom man ikke hadde gjennomført en informasjonskampanje. Det var derfor ikke mulig å samle inn data på hvor mye skolen hadde mottatt, dersom den ikke var informert om hva den hadde krav på. I tillegg hadde andre endringer også blitt gjennomført siden 1995, noe som kunne ha påvirket forholdet mellom distriktsoffiserene og skolene. For å unngå disse problemene brukte Reinikka og Svensson tilgang til aviser som en forklaringsvariabel. Intuitivt ville skoler med lett tilgang til aviser være mer kjent med informasjonskampanjen. Det betyr at skoler som lå nær ved steder hvor de solgte aviser, ville elever og foreldre være mer informert om hva de hadde krav på.

Før informasjonskampanjen i 1995, var det ingen signifikant forskjell i hva skolene mottok, når man så det i sammenheng med hvorvidt de hadde tilgang på aviser. Tabell 4.5 viser differansen i 1995 mellom hva skoler med god og dårlig tilgang til aviser fikk. Vi ser at

forskjellen mellom de med god og de med dårlig tilgang ikke er signifikant. Skolene med dårlig tilgang mottok faktisk noe mer. I 2001, etter informasjonskampanjen, er situasjonen endret. Differansen i favør områdene med tilgang på aviser, er nå statistisk signifikant. Dette gir empirisk støtte for virkningen av informasjonskampanjen som en viktig bidragsyter til resultatforbedringene.

Group	Year		
	1995	2001	2001-1995 difference
<i>Panel A: Campaign experiment</i> (no. observations: 408)			
No access to newspapers	26.52 ^{***} (4.49)	75.03 ^{***} (3.12)	48.51 ^{***} (5.47)
Access to newspapers	22.76 ^{***} (2.88)	83.71 ^{***} (1.94)	60.95 ^{***} (3.25)
No access-access difference	-3.76 (5.20)	8.68 ^{**} (3.67)	12.44 ^{**} (6.36)

Tabell 4.5 - Virkningen av å ha tilgang til aviser. (Reinikka & Svensson, 2004)

Forskere prøvde å forklare ulikhetene i overføringene som et spill, hvor distriktsmyndighetene forsøkte å gi så lite penger til skolene som mulig, uten at dette fikk følger for dem selv med mindre skolene protesterte. Kampen for overføringene kan betegnes som et forhandlingsspill mellom distriktsmyndighetene og skolene. Skolene har ikke fullgod oversikt over hva de har krav på, og må basere seg på antagelser om dette. De kan klage, men det koster skolen penger og ressurser. For fattige skoler er dette en stor investering som beslaglegger en vesentlig mengde ressurser og som gir en usikker avkastning i form av eventuelt medhold og økte bevilgninger. I kapittel 6 vil vi redegjøre for denne modellen i sin helhet. Den viser at økt informasjonstilgang kan bedre forholdene for skolene, ettersom de da med større sikkerhet kan vite hva de har krav på.

4.4.4 Oppsummering

Uganda er et land med betydelige innslag av korrupsjon. I Transparency Internationals korrupsjonsindeks CPI²⁸ for 2004, kommer Uganda dårlig ut og havner på 102. plass blant de 146 undersøkte landene (www.transparency.org). I slike omgivelser er det å styrke sluttbrukeres forhandlingsposisjon viktig, all den tid man i mindre grad kan stole på tradisjonelle institusjoner for korrupsjonsbekjempelse.

I Uganda klarte man å redusere korrupsjon dramatisk ved å gjennomføre en relativt billig informasjonskampanje. Den fattige delen av befolkningen hadde ikke samme mulighet til å kreve penger fra distriktsoffiserene før kampanjen, men i 2001 var de stilt på lik linje med de som var rikere. Dermed var det den fattigste delen av befolkningen som fikk størst nytte av informasjonskampanjen. På den måten kan man si at informasjonskampanjen var med på å gjøre bistanden mer progressiv.

Det å informere lokalbefolkningen om hva deres rettigheter er når det gjelder offentlige tjenester, kan være et viktigere hjelpemiddel for å bekjempe korrupsjon enn tradisjonelle antikorrupsjonsmetoder.

4.5 Erfaringer Zambia

En tredje case på utdanningsprogram i utviklingsland er Zambia. Zambias utdannelsektor hadde stagnert på 1990 tallet og var preget av underinvesteringer. For å overkomme problemene i utdanningssektoren, gikk myndighetene i Zambia og ulike donorer sammen for å få til en forbedring. Målene med utdanningsprogrammet var 100 % skoledeltagelse og bedre læringsresultater.

Det ble utført en undersøkelse på data for perioden juni 2001 til juni 2002. Også her tok man ett utvalg av skoler fra ulike deler av landet, og studerte pengestrømmene fra myndighetene, via provinser og distrikter ned til skolenivå.

²⁸ Se fotnote 15

Undersøkelsen *Educational Service Delivery Study* (ESDS), tok for seg alle pengestrømmene til utdanning fra myndighetsnivå (Das et al., 2004). Disse kunne deles i tre typer strømmer. Lønnsutbetalinger, regelbaserte ytelser per skole, og midler som ble diskresjonært fordelt fra distrikts- og provinsnivå. ESDS ble satt i gang for å vurdere virkninger av et utdanningsprogram initiert i 1998, og hvilke resultater den økte satsningen gav. Dette programmet var igjen en del av Zambias PRSP²⁹.

En utfordring i Zambia var at ikke alle midlene ble fordelt etter bestemte kriterier. Da det ikke var noen klar definisjon på hva skolene skulle motta kunne man heller ikke konkludere med at det hadde skjedd lekkasjer. Den valgte løsningen var å spore beløpene skolene mottok, for deretter å undersøke hvorvidt allokeringen var rettferdig. En del av midlene ble altså fordelt diskresjonært, det vil si at lokale myndigheter selv vedtar allokeringen, i stedet for å sende dem videre og bruke dem etter klart definerte regler. Eksempelvis at distriktsmyndigheter kan vedta hvilke skoler som skal få penger fra en pott, i motsetning til at potten skal fordeles etter gitte regler.

4.5.1 Resultater

I følge Birger J. Fredriksen³⁰, (forord, Das et. al, 2004) gav ESDS tre viktige innsikter i finansieringen av utdannelsessystemet i Zambia:

- (1) Den viser at graden av finansieringen som nådde frem var tett knyttet til type utbetalinger. Midler allokert i henhold til en klar og forutbestemt regel, når frem til skolene med få tegn til å bli avledet. Derimot ble en betydelig andel av midlene som ble allokert diskresjonært av provinsene og distriktene, holdt tilbake lengre opp i hierarkiet.
- (2) Regelbaserte allokeringer har ført til økte bevilgninger per elev for skoler med fattigere elever og for utkantskoler. Men det var kun disse allokeringene som var progressive. Totalt sett var utbetalinger per elev/lærer høyere til urbane og rike skoler. Når det gjelder de diskresjonære midlene tyder dataene på at overføringene gikk til mer velstående skoler i utkantområder, men at overføringene var nøytrale i urbane områder. Totalt sett var offentlige bevilgninger til skolene i Zambia regressive, med

²⁹ Poverty Reduction Strategy Paper

³⁰ Senior Education Advisor i Human Development Department, Africa Region, Verdensbanken.

nesten 30 % høyere allokering til rikere skoler.

- (3) De store ulikhetene mellom fattige og rike skoler skyldes i stor grad innslag av privat finansiering.

Den andre innsikten overfor skyldes i sin helhet at rurale og fattige skoler har en tendens til å være mindre enn rikere skoler og skoler i urbane strøk. Siden reglene her gikk på støtte per skole heller enn per elev, impliserte dette at fattigere og rurale skoler kom godt ut av den regelbundne støtten.

Et av resultatene i følge Das et. al (2003) var at det var stor variasjon mellom de ulike provinsene på hvor mye de fikk i støtte per elev. Den provinsen som fikk mest mottok over dobbelt så mye penger per elev, enn den provinsen som kom dårligst ut. Det var også stor forskjell på hvor mye som kom frem til skolene fra provinsnivå.

Totalt sett nådde bare mellom en sjettedel og en tredjedel av pengene i systemet frem til skolene. Det var store forskjeller mellom ulike støtteordninger på hvor mye som kom frem. Reinikka og Smith (2004a: 94) oppsummerer det slik:

“While the study found that less than half of the funds allocated to the provinces (discretionary and rule-based together) reached the schools overall. The amount that did reach the schools depended heavily on how it was allocated. Of discretionary funds, less than 20 per cent reached the schools. Of rule-based funds, however, more than 90 per cent of all schools received the funds exactly as earmarked.”

De regelbaserte ordningene fungerte godt. Das et. al (2003) antyder at de avvikene man så antagelig skyldtes forsinkelser heller enn lekkasje. Også utbetalinger av fastlønn til lærerne fungerte effektivt. Problemet var altså de diskresjonære midlene. Mer enn 75 % av skolene hadde ikke mottatt noe av disse. Også diskresjonære midler som skulle utbetales til lærerne var i stor grad manglende.

Das et. al (2003) foreslår to potensielle forklaringer for mønstrene av diskresjonær finansiering:

- a) En forklaring kan være at diskresjonære midler fordeles til store kostnader på rotasjonsbasis. For eksempel kan det være til opprustning av skoler og lignende, slik at bare få skoler får midler i et bestemt år.
- b) Alternativt kan det være at klare regler for allokering gjør det svært vanskelig for den politiske eliten å kapre disse midlene. På den andre siden er diskresjonære midler ikke forbundet med noen faste regler. I et slikt scenario er det skoler som har større forhandlingsstyrke som klarer å få tak i slike midler.

Forskerne mente at dersom alternativ a) var den sannsynlige forklaringen burde diskresjonære midler til skolene ikke være korrelert med om de var rike eller ikke. I rurale områder fant man at rikere skoler hadde en større sannsynlighet for å få penger, mens i urbane strøk var det ingen forskjell.

Man trodde opprinnelig at desentralisering ville bidra til å allokere mer penger til fattige skoler. Undersøkelsene i ESDS finner ingen støtte for dette. Desentraliseringen har bidratt til å skifte utgifter fra provinsene til distriktene. Og når det gjelder finansieringslikhet så er det nettopp på distriktsnivå at rike skoler får mer diskresjonære midler enn de fattige skolene.

Reinikka og Smith (2004a) trekker frem at resultatene så langt burde gi enkle råd for politikk, nemlig å bruke regelbaserte midler i større grad. De peker også på at det ikke hadde vært noen forbedringer i testresultatene som følge av de økte midlene som faktisk nådde skolene. Grunnen til at man ikke klarte å forbedre læringsresultatene, selv om penger ble effektivt kanalisert mot fattige skoler, var at offentlige midler erstattet private midler. Dette kan ses på som en parallell til mikro- makro paradokset, med de samme virkningene. I motsetning til mikro- makro paradokset, hvor myndighetene trekker ut sine midler når bistand gis, er det her private aktører som gjør det samme (jfr. 2.4.2). På den måten økte ikke de totale utgiftene brukt i skolesektoren. Økt offentlig pengebruk på utdanning forbedret dermed ikke utdanningssystemet, men bidro likevel til at fattige husholdninger med barn i skolealder fikk bedre råd. *Zambias Free basic Education*, annonsert i 2002, hadde som mål å erstatte private utlegg med offentlige midler. Skolepenger og skoleuniformer ble avskaffet og gjorde det ulovlig å nekte barn skolegang selv om de ikke kunne bidra til skolen økonomisk. Reinikka og Smith avslutter (2004a: 100): ”*When Zambia has displaced most private expenditure on education, it will be easier for additional government funding to boost educational quality*”.

Undersøkelsen viste også at det mange oppfattet som viktigste begrensninger for økt læring, var mangel på kvalifiserte lærere og dårlig infrastruktur. Dette var områder skolene vanskelig kunne gjøre noe med. Både foreldre og hovedlærere uttrykte misnøye med at ansatte lærere hadde liten utdanning og opplæring, og gav dårlig undervisning (Reinikka og Smith, 2004a).

4.6 Andre erfaringer fra PETS

4.6.1 Peru³¹

Før man i 2002 foretok en PETS i Perus utdannelsessystem visste man svært lite om hvordan ressurser ble allokert og brukt, og hvilke muligheter for korrupsjon som eksisterte. Det viste seg at 90 % av midlene ble brukt til å betale lærere. Da man i andre land hadde sett at lærerlønninger ble betalt ut til ”spøkelse”, det vil si til ikke-eksisterende lærere, til døde lærere og til folk som ikke jobbet som lærere, ble det forsøkt å undersøke dette nærmere. Dette lyktes dem ikke, da det var stor motstand mot slike undersøkelser. Temaet ble ansett så følsomt at man fryktet for forskernes sikkerhet.

Også på andre utgifter ble det funnet mangler. Midlene ble allokert temmelig tilfeldig, og bare av og til etter anmodning fra skolene. I PETS fant man blant annet at 25 % av de skolene som det ble hevdet at man betalte strømregningene til, faktisk ikke mottok noen midler. For vannforsyningene var tilsvarende tall 30 %. Det ble registrert eksempler på at skolebestyrere solgte videre utstyr de hadde mottatt gjennom dette systemet. På grunn av uklare regler var det ikke mulig å beregne et konkret tall for lekkasjen, men man uttalte at et slikt estimat ville ligge omkring 50 % eller noe over.

I forbindelse med undersøkelsene ble det også funnet andre problematiske forhold som for eksempel manglende bokføring og overfladiske kontroller.

³¹ Dette avsnittet baserer seg i hovedsak på Reinikka & Smith (2004b)

4.6.2 Kenya³²

I Kenya ble utdannelses-, helse- og landbrukssektoren undersøkt for å kartlegge hvordan man kunne effektivisere og forbedre bruken av offentlige midler og tjenester. De fant varierende grad av lekkasje, og dårlig regnskapsføring var svært vanlig. Det ble avdekket at lekkasjen på skolenivå var svært liten. Årsaken var at midlene ble utbetalt direkte til skolene. Overføringene kom i form av en enkel overføringsprosedyre. Et forbehold var likevel at det ikke lot seg kontrollere hvorvidt midlene ble brukt fornuftig hos sluttbrukeren. En betenkelighet var i så måte at skolekomiteene var lite involvert i styringen av skolene. Det var også bekymringsverdig at skolene ikke hadde oppføringer for hvordan pengene videre var allokert.

Når det gjaldt helsesektoren kom bare 59,1 % av medisinene frem til apotekene de skulle til, mens 88 % kom frem til helsesentrene. Lignende tall ble det også funnet for andre forsyninger. Det var på noen av fasilitetene årlige revisjoner. Hos disse var lekkasjen noe mindre, med i gjennomsnitt 25 % mot over 34 % hos de som ikke hadde slike revisjoner. Det ble også avdekket lekkasje av midler som kom inn gjennom brukerbetaling. Også her var lekkasjen større på de stedene hvor det ikke var årlige revisjoner.

4.6.3 Erfaringer fra PETS i Rwanda, Ghana og Nigeria

I Rwanda ble det funnet store uoverensstemmelser mellom utbetalinger fra sentralt hold og hva som var registrert nedover i systemet (Fofack, Ngong & Obidegwu, 2003). Det var ikke mulig å avklare om dette var lekkasjene eller skyldtes den sterkt manglende bokføringen, rapporteringsregler, finansiell kontroll og revisjon. Uansett årsak, så skapte denne mangelen på kontroll en atmosfære for lekkasjer.

I Ghana ble penger, bortsett fra lønnsutbetalinger, distribuert gjennom distriktsmyndigheter, og i stor grad i form av varer uten noen prisdetaljer (Ye & Canagarajah, 2002). Dette gav små kontrollmuligheter lokalt. Undersøkelsen indikerte at bare 20 % av midlene til helse, når man så bort fra lønnsutbetalinger, nådde frontlinjetjenestene, mens et tilsvarende tall for skolene var 50 %. Lekkasjen så ut til å primært komme i det leddet hvor penger ble omgjort til varer.

³² Det meste av dette avsnittet er tatt fra Nafula et al (2004)

I Nigeria var det store lekkasjer i forbindelse med lønnsutbetalinger, som i motsetning til for eksempel i Rwanda og Ghana, skulle distribueres gjennom lokale myndigheter (Gupta, et al., 2004). 42 % av de ansatte hadde ikke mottatt lønn det siste halvåret, selv om budsjettallokeringen skulle kunne dekke dette. Rapporten konkluderer også med at det er et generelt, og meget omfattende, problem med økonomisk ansvarlighet hos lokale myndigheter, samtidig som lokalbefolkningen har lite kjennskap til disse midlene.

5 Sammenligning av erfaringer

”We have also shown that local capture is not a specific problem for Uganda. In fact, local capture in educational programs appears to be a serious problem in all other African countries where similar public expenditure tracking studies have been implemented”

(Reinikka og Svensson, 2004)

Ovenfor har vi gjennomgått PETS undersøkelser i flere fattige land. Spesielt har vi lagt vekt på landene Tanzania, Zambia og Uganda. Mellom landene observerer vi flere like forhold. Vi vil videre sammenligne erfaringene vi har, og systematisere likhetstrekkene vi finner.

5.1 Lekkasje primært fra distriktsnivå

Distribusjonen av ressursene er i alle tre landene lagt opp til å gå i flere ledd. I hovedsak distribueres ressursene fra sentralt nivå via distriktene og videre frem til skolene. Fellestrekket er tydelig. Utbetalingen fra sentralt hold og ut til distriktene gikk mer eller mindre som planlagt. Problemene ser ut til å befinne seg på lokalt plan. Det er i hovedsak fra distriktsnivå til skolenivå man observerer de største problemene med lekkasje. Samtidig er det vanskelig å være sikker på hvordan pengene faktisk brukes på skolenivå, slik at man ikke kan si noe sikkert om hvordan systemet fungerer der.

I innledende studier finner Reinikka og Svensson at størsteparten av pengestrømmene blir kapret av lokale myndigheter og politikere i Uganda. I motsetning til Tanzania, ble det ikke i Uganda rapportert om problemer med organiseringen på sentralt hold. I Zambia ligger lekkasjeproblemet hovedsakelig på midler som blir fordelt diskresjonært. Som i de andre to landene, tyder funn på at mesteparten av disse midlene ble brukt på provins- og distriktsnivå. Dette resulterte i at omlag 20 % av skolene ikke mottok noe som helst. I Nigeria var det også betydelige lekkasjer med lønnsutbetalinger, som der ble gitt gjennom lokale myndigheter.

I Tanzania var strukturen for utbetalinger mer kompleks enn i Uganda og Zambia. Systemet involverte en rekke ulike statlige instanser, noe som gjorde det strevsomt for distriktene å identifisere de relevante pengestrømmene. Informasjonsinnsamlingen ble også vanskelig og tidkrevende for evalueringsgruppen. Likevel kunne det aller meste av pengestrømmene fra sentralt hold og frem til distriktsnivå spores. Dette var ikke tilfelle mellom distriktsnivå og skolene. Her fant man en betydelig lekkasje, spesielt på bokdelen av *capitation grant*. Fra og med 2004 ble derfor en ny politikk innført. Pengene til bøker blir nå direkte overført til skolene. Men det er ikke forutbestemt at dette er den beste løsningen. Den nye ordningen vil medføre større kapasitetsutfordringer på skolenivå, og i utkantstrøk vil det kunne by på problemer med tilgang til butikker for å få kjøpt bøkene. Ut i fra dette kan det være at en mer sentralisert løsning, hvor bøkene sendes direkte til skolene fra myndighetene, er det beste. I Nigeria, hvor man hadde mye av de samme problemene på distriktsnivå, diskuteres det også løsninger som direkte utbetalinger fra sentralt nivå. Her trekker de frem en del betenkeligheter. Blant annet nevnes det at en slik løsning kan underminere lokale myndigheters ansvar og eierskap til programmene, dersom man fjerner deres ansvarsoppgaver. Det kan være langsiktig fornuftig å heller jobbe for å utbedre problemene hos lokale myndigheter, enn å hoppe over dem i sektor etter sektor etter hvert som problemene oppdages.

Et fellestrekk med alle de tre landene er altså at lekkasjen skjer på distriktsnivå, hvor lokalt nivå har beslutningsansvar. Det kan spekuleres i flere grunner til at problemene oppstår her. Det kan eksempelvis tenkes at oppfølgingen er sterkere på sentralt nivå. I Tanzania ble overføringer fra sentralt til distriktene i følge PER-review publisert, mens dette ikke så ut til å være gjort på forholdet mellom distrikt og lokalt (URT, 2003). En hypotese kan være at distriktene i større grad vet hva de har krav på, og dette gjør det lettere for dem å sørge for at de pengene faktisk kommer. I Uganda ble informasjon hos *skolene* trukket frem som en forklaringsfaktor på hvor mye skolene mottok.

Videre kan det se ut til at det lokalt er dårligere kontroll. PER-review trekker frem at det er manglende kapasitet lokalt til å håndtere finansiell styring, samtidig som man ser at finansielle retningslinjer ikke overholdes. På sentralt nivå kan det også tenkes at rapporteringsrutinene er bedre, og oppfølgingen fra donormiljø og eksterne revisjoner kan gjøre korrupsjon vanskeligere der. Mer rigide rapporteringsrutiner kan gjøre det problematisk å avlede midler, samtidig kan det også bli enklere å faktisk finne midlene. Jamfør tidligere er

pengen som ikke kan spores, ikke nødvendigvis ikke kommet frem.

5.2 Desentralisering

Desentralisering kan i seg selv være positivt. Distriktsnivå har bedre lokalkunnskap, de vet bedre hvor behovene for ressurser er størst, noe som danner et godt grunnlag til å fatte gode beslutninger. Derigjennom kan midler omprioriteres på en effektiv måte. Dette har de kun mulighet til dersom midlene ikke skal sendes videre etter klare regler. Hvis det er større behov for midler innenfor helse, vil denne sektoren forhåpentligvis bli prioritert. Det er derfor viktig å sjekke om avvik i PETS skyldes slike omprioriteringer. Det vil blant annet innebære og kontrollere om andre sektorer har opplevd en tilsvarende økning i bevilgninger. Dette kan likevel utgjøre et problem hvis tildelte midler er øremerket. Det oppstår et finansielt problem, og et styringsproblem dersom lokale omprioriteringer forkludrer nasjonale planer og satsninger. Men det kan like fullt være fornuftig sett fra lokale myndigheters side.

Regelbaserte overføringer har lokale myndigheter i utgangspunktet ingen innvirkning på allokeringen av. Det kan likevel være i deres interesse at pengene skal gå gjennom dem, dersom det finnes muligheter for å avlede midlene.

For diskresjonære midler kan desentralisering gi lokalt eierskap til distribuering av midler. Hvert distrikt får derigjennom ansvaret for at pengene kommer frem dit de er tiltenkt. Lokalpolitikerne kan da få en følelse av at det er de som har styringen og resultatansvaret. Samtidig kan befolkningen stille lokalpolitikerne til ansvar for mislykkede prosjekter. Det kan likevel innvendes at denne effekten også kan oppnås ved å gi lokale myndigheter påvirkning på allokeringen av ressurser, selv om overføringer skjer fra sentralt nivå. Overføringene kan da skje på basis av anbefalingene til lokalmyndighetene.

Den lokale eierskapsfølelsen var ment å medføre at en større andel av pengene faktisk nådde frem til skolene. Det viser seg derimot at dette ikke er tilfellet (jfr. 5.1). I Uganda fant man ingen empirisk støtte for slike effektive omallokeringer. I så tilfelle ville det vært forventet at distriktene hadde gitt beskjed om dette, eller at befolkningen hadde merket en generell forbedring i andre sektorer. Slike sammenhenger ble ikke observert. Dette forsterker

mistanken om korrupsjon. Også i Zambia var det forventet at desentralisering skulle medføre positive virkninger. Istedenfor førte det til en omallokering av forbruk fra provins- til distriktsnivå. Pengene nådde ikke i større grad frem til skolene.

Heller ikke i Tanzania fungerte den desentraliserte løsningen godt. Som nevnt var det hos distriktene de største lekkasjene fant sted. Etter PEDP-evalueringen var et av løsningsforslagene til prosjektgruppen å sentralisere utbetalingene og forenkle systemet. Slik ville overføringene bli mer synlige og lettere å identifisere. På grunn av lekkasjeproblerne på distriktsnivå bør støtten overføres direkte til skolene. Slik blir det vanskeligere å skjule det faktum at mye av bistandsstøtten forsvinner i hendene på lokale politikere og brukt på helt andre prosjekter enn tiltenkt. Som nevnt i avsnitt 5.1 oppstår det også betenkeligheter med et slikt sentralisert system. Den lokale eierskapsfølelsen kan forsvinne, og da vil det heller kunne være mer fornuftig å jobbe for å utbedre kvaliteten på distriktsmyndighetene enn å ta fra dem ansvar.

I Tanzania viser det seg at den foreslåtte sentraliseringen av systemet for distribuering av skolestøtten, er i strid med dagens politikk og desentraliseringsprosess. Denne prosessen har som mål å styrke de lokale myndighetenes rolle i levering av offentlige tjenester. Derfor er det viktig at en eventuell endring i distribueringsprosessen sikrer at distriktene spiller en viktig rolle, samtidig som deres arbeid ikke må forhindre effektivitet i systemet.

5.3 Variasjon mellom skolene³³

Faktorer som kan være med på å forklare variasjonene mellom skolene innebærer blant annet ressursgrunnlag, forventninger til støtte, tilgang på informasjon og lokalisering. Alle faktorene kan i tillegg ha en innbyrdes påvirkning på hverandre, som er avgjørende for hvor mye ressurser skolene mottar fra distriktene. For eksempel er det bedre tilgang på aviser i byene, derfor kan lokalisering påvirke informasjonen skolene sitter inne med om hvor mye de har

³³ Det kan være verdt å nevne at avsnittene nedenfor snakker om *capitation grant* i Tanzania, og ikke *investment grant*, hvor variasjon var forventet på grunn av behovsprøvde overføringer.

krav på. Dette er med på å øke forventningene deres, som igjen har innvirkning på hvor mye de faktisk mottar.

5.3.1 Ressursgrunnlag

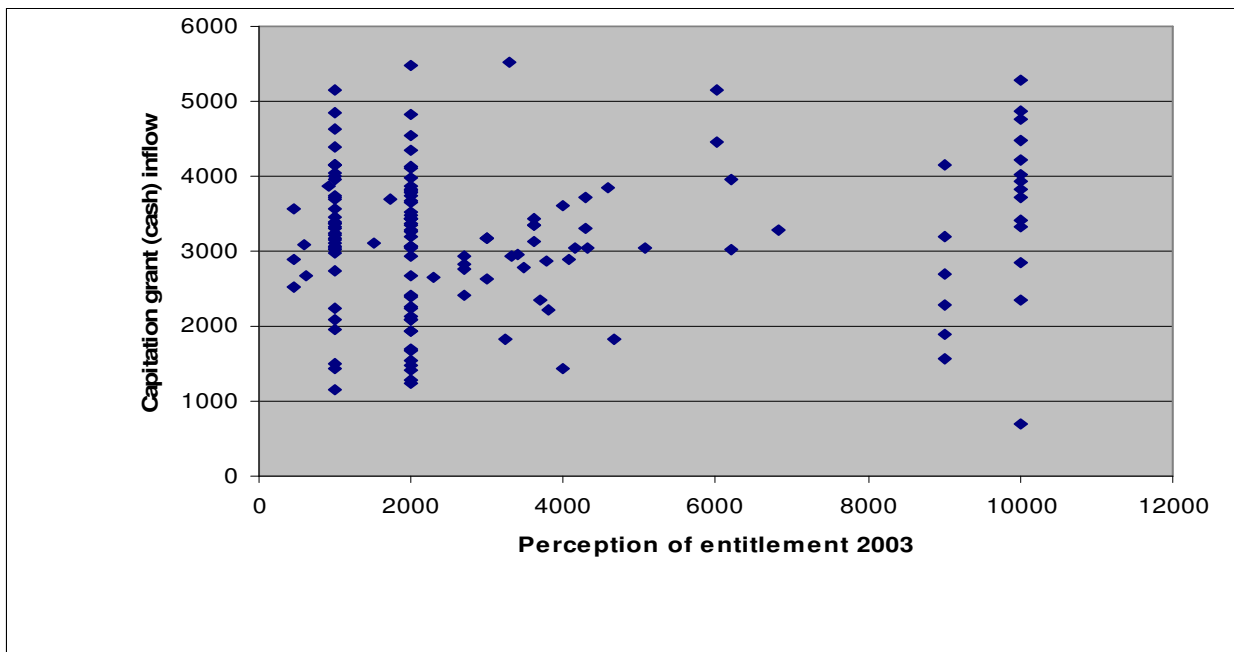
Det er store forskjeller mellom ressursgrunnlaget til skolene både i Tanzania, Zambia og Uganda. PETS undersøkelsene i flere av disse fattige landene, tyder på at inntektsnivå har betydning for hva de faktisk mottar i offentlig støtte.

I Uganda finner man empirisk støtte for at rike skoler mottar mer enn fattige. Tilsvarende sammenheng finnes også i Zambia, her var det kun de regelbaserte overføringene som var progressive. Når man tok hensyn til all offentlig støtte, viste det seg at overføringene totalt sett var regressive. De rike skolene mottok 30 % mer enn de fattige. For diskresjonære midler var det høyere sannsynlighet for at velstående skoler i rurale strøk mottok mer. I urbane strøk fant man derimot ingen slik sammenheng. I Tanzania kommer analysen fram til at rurale strøk får mindre offentlig støtte enn urbane strøk. En fattigdomsundersøkelse foretatt i Tanzania avdekket at fattigdomsreduksjonen de senere år har vært større i byene enn på bygda (www.bistandsaktuelt.com). Samtidig vet vi fra før av at rurale strøk generelt sett er fattigere enn urbane strøk, som betyr at også her får rike skoler mer enn fattige. Likevel er det viktig å ta forbehold om at det også finnes fattige skoler i byene, og rike skoler på landsbygda.

En av årsakene til denne sammenhengen kan være at rike skoler har bedre ressursgrunnlag. Dette medfører større mulighet til å klage dersom de mottar for lite penger. En skole som er fattig har ikke samme mulighet, noe som gjør det enklere for distriktsmyndighetene å sende ut mindre likvider til disse skolene. En annen forklaring på sammenhengen kan tenkes å være at rike skoler har mer ressurser til å holde seg informert om hva de har krav på. Tilgangen på aviser vil også sannsynligvis være høyere i urbane strøk enn i rurale. Dette vil kunne gi skolene høyere forventninger, som igjen gjør at de kan tiltrekke seg mer midler (jfr. 5.3.3). Disse sammenhengene kommer vi tilbake til i kapittel 6.

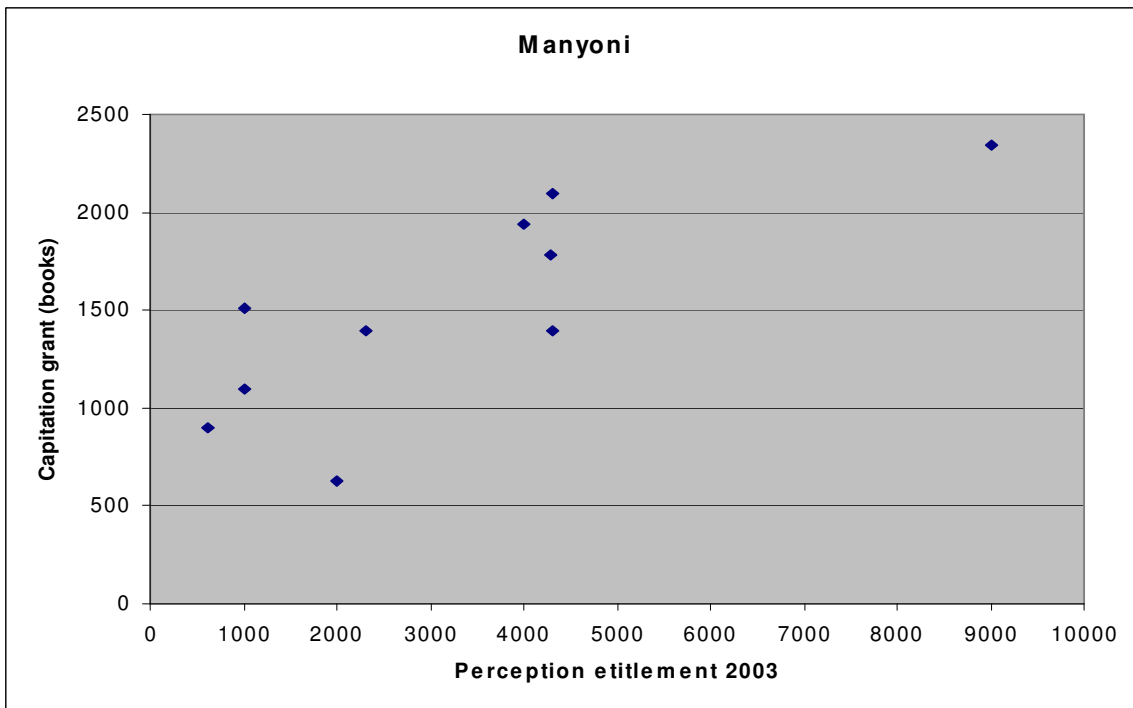
5.3.2 Skolenes forventninger

Forventning ser ut til å ha betydning både i Tanzania og Uganda. Skolene på landsbygda i Tanzania får som nevnt mindre støtte. Forventningene til rurale strøk er samtidig også svakt lavere enn forventningene til de i urbane strøk for 2002. Men det er ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom forventninger og variasjon i Tanzania. Vi ser av figur 5.1 at det finnes liten støtte for en sammenheng mellom oppfatninger av hva man hadde krav på, og hva man mottok. Figuren viser data for kontantdelen av *capitation grant*, men samme bilde tegnes også på bokdelen. Figuren sier derimot ingenting om *styrken* på forventningene. Det kan være slik at oppfatninger om hva man er berettiget skyldes mangelfull kunnskap. Dersom man med stor sikkerhet vet hva man har krav på, vil det være nærliggende å tro at oppfatningen har større betydning, enn hva man løselig tror at man kanskje burde ha fått.

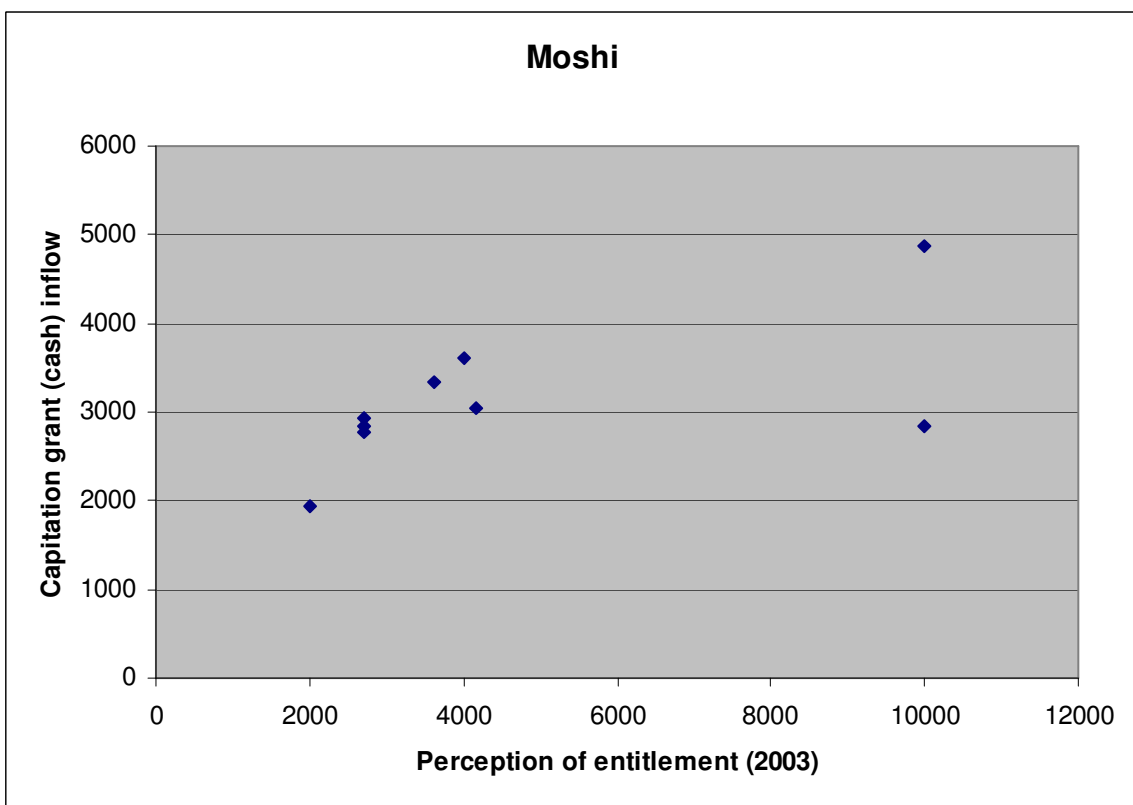


Figur 5.1 - Skolene i Tanzanias forventninger til capitation grant (Tungodden, 2004).

Derimot er det tegn til en slik sammenheng om man ser på distriktsvise data. I Manyoni og Moshi, figur 5.2 og 5.3, antydes en positiv sammenheng. Dette er likevel basert på et for tynt utvalg til å si noe med sikkerhet, og de trenger heller ikke være representative for landet som helhet.



Figur 5.2 - Skolenes forventninger, Manyoni (Tungodden, 2004).



Figur 5.3 - Skolenes forventninger i Moshi (Tungodden 2004).

Det er nærliggende å tro at skoler med høyere forventninger har bedre forhandlingsstyrke når det gjelder å trekke midler ned gjennom systemet. Dersom de vet hva de har krav på, og

derfor har større forventninger styrker dette deres posisjon i forhold til distriktsmyndighetene (jfr. kapittel 6). I Zambia-rapporten har man ikke analysert forventningene til skolene direkte. Men man kom frem til at regelbaserte midler var vanskeligere å avlede, og at skolenes forhandlingsstyrke avgjorde om de mottok diskresjonære midler eller ikke. I Uganda trekker man også frem at forhandlingsstyrken til skolene har betydning for mottatte midler.

I Kenya ble det funnet liten variasjon i hva skolene mottok. En årsak til dette mente forskerne var at utbetalingene skjedde fra sentralt hold gjennom en enkel overføringsmekanisme. Dette kan være et argument for at en enkel overføringsmekanisme med få ledd, også kan bidra til å redusere variasjonen mellom skolene.

5.3.3 Lokalisering og tilgang på informasjon

Det kan også være naturlig å tro at informasjon påvirker forventningene. Som nevnt i innledningen kan lokalisering spille inn på informasjonstilgangen. Både i Tanzania og Zambia ble det observert at urbane strøk høstet mest midler. I Tanzania fant man empirisk støtte for at lokalisering var en signifikant forklaringsfaktor for variasjon. I bystrøk er vanligvis avistettheten høyere og det er lettere å få tak i annen relevant informasjon. På landsbygda kan det tenkes at det kan gå uker mellom hver gang de får tak i nasjonale nyheter. Dette kan være årsaken til at forventningene er høyere i byene. Dårlig avistetthet på landsbygda begrenser deres mulighet til å holde oversikt over hva som skjer på sentralt nivå, og eventuelle endringer i regelverk som angår dem. Byskoler får et bedre utgangspunkt for å vite hva de har krav på, og stiller dermed bedre rustet til et eventuelt forhandlingsspill med distriktene (jfr. modell i kapittel 6). Slik oppnår de mer i støtte. Det er igjen viktig å presisere at det også kan finnes fattige skoler i urbane områder og rike skoler i rurale områder.

I Uganda ble det gjennomført en informasjonskampanje for å opplyse skolene. Budsjettert støtte ble publisert i avisene, og derigjennom fikk foreldre og skoler bedre kunnskap om hva de var berettiget. Dette styrket deres forhandlingsposisjon overfor distriktsmyndighetene, og pengene kom i større grad frem etter informasjonskampanjen. Sammenhengen mellom tilgangen på aviser og mottatt støtte ble først signifikant etter informasjonskampanjen. I Tanzania-studien er denne dimensjonen tonet noe ned. Det var vanskelig å finne signifikante indikatorer på sammenheng mellom informasjonstilgang og tilskudd. Men som nevnt, fant man at rurale strøk fikk mindre enn urbane strøk. Siden informasjonstilgangen i urbane

områder sannsynligvis er bedre, vil det likevel være nærliggende å tro at informasjon også har betydning her. Det kan også være verd å nevne at en slik sammenheng heller ikke fantes i Uganda før informasjonskampanjen. Dette er en interessant observasjon. Også i Tanzania forsøkte man enkelte informasjonskampanjer. Men ikke alle overføringer ble annonsert, og det var store forskjeller på lokal publisering og informasjon. Det ble likevel bemerket at det var størst samsvar mellom utbetalinger og hvorvidt disse var korrekt rapportert av mottakere på overføringene som var tyngst annonsert. Informasjonen ble publisert i kommunehusene, men ikke i avisene. Dette er interessant fordi ordningen fungerte fra sentralt til distrikt, hvor informasjonen var åpent kjent. Derimot fra distrikt til skole, hvor informasjon ikke var publisert, avdekket man store lekkasjer.

Selv om man ikke fant empirisk støtte for at informasjon påvirker utbetalingene i Tanzania, er det er likevel rimelig klart at å øke kunnskapen om offentlige støtteordninger i lokalbefolkningen, gir et bidrag til å gjøre det mulig å hente ut ressursene de har krav på. Uklare regler vanskeliggjør kontrollmulighetene for myndigheter og andre interessenter, slik som i Peru hvor uklare regler gjorde det problematisk å i det hele tatt estimere lekkasjen.

I Tanzania ble det også undersøkt om distriktene kunne forklare variasjon i bevilgninger mellom skoler. En distriktsdummy var statistisk signifikant og viktig som forklaringsvariabel på variasjon i utbetalinger. Dette kan tyde på at kvaliteten på distriktsadministrasjonen har betydning for utbetalinger til skolene. Et fellestrekk med landene var jo at lekkasjen fant sted på distriktsnivå, noe som tyder på at det er problemer med distriktsadministrasjonene i alle de tre landene.

5.4 Korrupsjon

Korrupsjon, spesielt i offentlig sektor, er en av de største hindringene for en sunn økonomisk vekst. Både Tanzania, Uganda og Zambia er hardt rammet av korrupsjon, og scorer lavt på Transparency International sin korrupsjonsindeks. Tanzania kommer best ut av de tre landene, med en 88. plass av totalt 159 land, Zambia havner på en 107. plass, mens Uganda er dårligst med en 117. plass.

En PETS gir oversikt over lekkasjene, men lekkasjenes natur er et tema for fremtidige studier, og man kan ikke automatisk si at det er korrupsjon. I innledende studier finner Reinikka og Svensson at størsteparten av pengestrømmene blir kapret av lokale myndigheter og politikere. Flere anklager mot distriktsbyråkrater i etterkant, og lite tegn til at pengene ble brukt på alternative formål på distriktsnivå, bygger opp under mistanken om korrupsjon i Uganda. I PER-Review for Tanzania henvises det til tidligere undersøkelser hvor man fant at midler ble avledet, også til privat bruk (URT, 2003). I de regionale evalueringene i 2003 ble det også funnet tegn til korrupsjon (jfr. 4.3.1).

Både i Uganda og Tanzania finner man altså ting som tyder på at skolestøtten er utsatt for korrupte handlinger. Landene er preget av svake institusjoner, og det gjør det derfor ekstra vanskelig å få slike utdanningsprogram til å fungere godt.

5.5 Type støtte

I Zambia er konklusjonen at regelbunden støtte i vesentlig større grad kom frem til endelige mottagere, enn hva gjaldt den støtten som skulle allokere diskresjonært fra provins- og distriktsmyndigheter. En hypotese som fremlegges der er at klare regler gjør det vanskeligere å avlede midlene og styrker skolenes forhandlingsstyrke.

Når det gjaldt *capitation grant* i Tanzania fant man at den delen som skulle gå direkte videre til skolene, kom frem i langt større grad enn den delen som skulle brukes av distriktsmyndighetene til å kjøpe bøker, og som deretter skulle sendes videre. Begge delene skulle brukes i henhold til klare regler. Det er grunn til å tro at det var større muligheter for å avlede de midlene som ikke ble oversendt direkte (Kjerstad, 2005). Erfaringene fra Ghana var også at det var store problemer med den delen av støtten som kom i form av varer. Litt varsomme må man likevel være med å trekke konklusjoner, siden man ikke vet i hvilken grad pengene er brukt effektivt på skolenivå.

I Tanzania kom dessuten *investment grant* inn, og den var også en diskresjonær gitt støtteordning som distriktsmyndighetene skulle fordele etter behov. Denne fungerte i følge undersøkelsen i Tanzania forholdsvis bra, med en lekkasje på omtrent samme nivå som kontantdelen av *capitation grant*.

5.6 Oppsummering

Det ser altså ut til å være mange like observasjoner mellom landene. Det er betydelige lekkasjer fra sentralt hold og helt ned til skolenivå. Ved sammenligning fant vi flere likhetstrekk når det for eksempel gjelder hvilke skoler som har mottatt mest, og hvor lekkasjene primært har funnet sted. Generelt sett finner vi problemer med lekkasje av midler i alle land. Det er i både Tanzania, Uganda og Peru funnet tegn til korrupsjon i utdannelsessektoren, uten at det utelukker at det ligger korrupsjon bak lekkasjene også i de andre landene. Et gjennomgående trekk er at lekkasjen primært skjer på distriktsnivå. Samtidig observeres det stor variasjon mellom hva skolene får, både innenfor og mellom distriktene. De empiriske studiene tyder blant annet på at rike skoler får mer enn fattige. I neste kapittel bruker vi en modell som kan være med på å forklare hvorfor disse variasjonene oppstår. Undersøkelsene gjenspeiler også problemene med desentralisering i fattige land. I kapittel 7 vil vi ta opp igjen disse likhetstrekkene å bruke dem i analysen av SEDP.

6 Modell for variasjon i mottatte midler

”Rather than being passive recipients of flows from the government, schools use their bargaining power vis-à-vis other parts of the government to secure larger shares of funding. Resources are therefore not allocated according to the rules underlying government budget decisions, with substantial equity implications”

(Reinikka og Svensson, 2004)

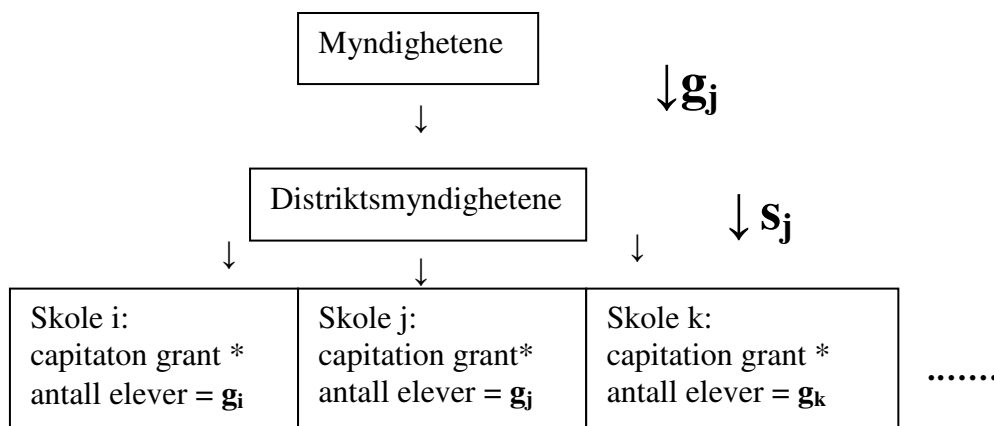
Hva gjør at noen skoler mottar penger mens andre ikke? Hva kan forklare variasjonen blant skolene? Får rike skoler mer enn fattige? Og vil skoler som er mer informert få tildelt mer penger?

Reinikka og Svensson (2004) presenterer en formell modell for å kunne forklare variasjonen i mottatte overføringer blant skolene. De ser på dette som et forhandlingsspill mellom skolene og distriktsmyndighetene. Hva skolene mottar av offentlige midler, avhenger av ressurser de har tilgjengelig, og forventninger om hva de har krav på. Vi har først valgt å ta utgangspunkt i modellen til Reinikka og Svensson i avsnitt 6.1, deretter kommer vi med noen tilleggsmomenter i forhold til den opprinnelige modellen i avsnitt 6.2.

6.1 Antagelser i modellen til Reinikka og Svensson

Betrakt et lokalsamfunn j . Skolene i lokalsamfunnet har ulik ressursbase, det vil si at noen skoler er fattigere enn andre. Skolene har krav på finansiell støtte fra myndighetene, som betegnes med g_j . Støtteprogrammet distribueres av distriktsoffiserer på lokalt nivå, som sender s_j av midlene videre. Vi betegner y_j som ressurser skolene har til rådighet for å bruke på en protest mot distriktsmyndighetene, dersom de ikke har mottatt alle midlene de mener de har krav på.

1. Pengestrømmen kan illustreres slik:



Figur 6.1 – Illustrasjon av pengestrømmen (Reinikka og Svensson, 2004)

2. Distriktsmyndighetene sender $s_j \leq g_j$ videre til skole j.

3. Protest?

Skolene kan akseptere tilskuddet eller protestere. De har imperfekt informasjon, dette betyr at de ikke vet hva de i virkeligheten har krav på, og bare antar at de har rett på en sum lik g_j^e .

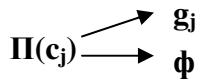
4. Kostnader ved protest

Dersom skolene avviser tilskuddet må de legge inn en protest. Dette betyr at de ikke er fornøyd med å motta s_j av distriktsmyndighetene, som dermed er mindre enn det de forventer å få. En protest trenger ikke være kostbar i seg selv, men for skoler i fattige land som Tanzania, vil dette kunne innebære en stor økonomisk belastning. For eksempel kan det at en lærer ved en fattig skole må ta seg fri fra jobb en hel dag for å skrive protesten og eventuelt reise av gårde for å levere den, kreve mye ressurser.

Kostnaden for skole j betegnes $c_j \geq c_{\min}$, hvor c_{\min} betegner en minimumskostnad for å gjennomføre en protest. Kostnadene inkluderer faste utgifter som uansett vil påløpe. Dette kan være ressurser som tid, betaling til den som skriver protesten og kostnader ved å få den overlevert til riktig person.

5. Suksess?

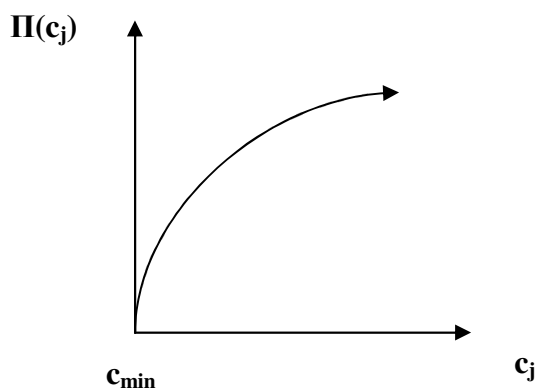
Sannsynligheten for suksess ved protest er $\Pi(c_j)$. Suksesssannsynligheten er dermed avhengig av hvor mye skolen investerer i en protest. Dersom protesten tas til følge vil distriktsoffiseren, som har sendt ut kun $s_j < g_j$ til skole j, bli straffet. Suksess betyr at skolen mottar g_j og at distriktsmyndighetsoffiseren får en straff ϕ .



Sannsynligheten for å ikke lykkes er $1 - \Pi(c_j)$. Dersom klagen ikke tas til følge, betyr det at skolen uansett ender opp med s_j . Dette resulterer i at skolene blir dårligere stilt enn i utgangspunktet, da kostnadene forbundet med å gjennomføre protesten er tapt.

6. Sammenhengen mellom suksess og investering i protest

Anta at $\Pi'(c_j) > 0$ og at $\Pi''(c_j) < 0$. Dette betyr at jo mer ressurser en skole setter inn i protesten, jo større sannsynlighet har skolen for å lykkes. Men denne effekten er avtagende jo mer ressurser skolen bruker (se figur 6.2). Dette gjelder for $c_j > c_{\min}$, det vil si at mengden ressurser brukt på protest, er større enn minimumskostnaden for å kunne protestere. Dersom $c_j < c_{\min}$ vil sannsynligheten for å lykkes være 0, fordi skolen ikke har penger nok til å kunne gjennomføre en protest.



Figur 6.2 - Sammenhengen mellom suksess og investering i protest (Reinikka og Svensson, 2004)

En antagelse de tar i denne sammenhengen, er at effekten av en protest er lik for alle skolene. Dette kan være urealistisk, sannsynligvis vil denne variere mellom skolene. Det kan være andre faktorer enn kostnadene som avgjør suksesssannsynligheten ved en protest. Kjennskap til innflytelsesrike personer, og egenskaper til å legge opp en effektiv og god strategi kan også være viktig for om man lykkes.

6.1.1 Skolenes tilpasning

7. Hvor mye vil en skole investere i en protest?

For å finne optimal protest, c_j^* , maksimerer skolen følgende uttrykk med hensyn på c_j :

$$(i) \quad \underset{c_j}{\text{Max}} \Pi(c_j) g_j^e + (1 - \Pi(c_j)) s_j - c_j$$

Uttrykket angir hva de forventer å sitte igjen med etter protesten. Første ledd angir forventet verdi ved suksess, andre ledd angir forventet verdi uten suksess, og tilslutt trekkes kostnaden ved å utføre en protest ifra. Ved suksess vil skolene motta g_j , men dette vet de ikke og legger derfor g_j^e til grunn, som er hva skolene forventer å motta av ressurser. Det antas at skolene er risikonøytrale, noe vi mener er en sterk forenkling.

8. Ligning (i) maksimeres ved å derivere med hensyn på c_j og sette uttrykket lik 0 (førsteordensbetingelsen). Denne ligningen definerer *optimal ressursmengde* c_j^* :

$$(ii) \quad \Pi'(c_j^*)(g_j^e - s_j) = 1$$

Venstre side angir forventet marginal gevinst ved å øke ressursbruken på protest, $\Pi'(c_j)$ ($g_j^e - s_j$). Denne skal være lik høyre side, som angir forventet marginal kostnad ved å øke ressursbruken, som er 1. Det vil derfor være optimalt for hver enkelt skole å investere i protest helt til marginal gevinst er lik marginal kostnad. Dersom de da investerer utover dette, vil de forventede marginale kostnadene øke mer enn forventet marginal gevinst, og en ytterligere investering er derfor ikke lønnsom.

9. Vil skolene faktisk protestere?

Skolen vil protestere dersom forventet verdi av å protestere er større enn overføringen fra distriktsmyndighetene s_j .

$$(iii) \quad \Pi(c_j^*) g_j^e + (1 - \Pi(c_j^*)) s_j - c_j^* > s_j$$

Vi antar at dette holder i det påfølgende.

10. Ulik ressursbase

Problemet er at skolene har ulik ressursbase.

- 1) Skoler hvor $y_j > c_j^*$ har råd til å føre en optimal protest.
- 2) Ved skoler hvor $c_{\min} < y_j < c_j^*$, har man også råd til å føre protest, men ikke en optimal protest. Optimal ressursbruk (c_j^*) for skolen, er større enn de midlene de har til rådighet til å bruke på protest (y_j). Når de har investert alle tilgjengelige ressurser, vil det fortsatt lønne seg for dem å bruke mer. Dette er fordi økningen i forventet marginal nytte ved å sette inn mer ressurser i protesten, er høyere enn økningen i forventet marginal kostnad, se punkt 8.
- 3) Enkelte skoler kan være svært fattige, og da vil y_j være mindre enn c_{\min} . Det betyr at skolene har for lite ressurser til å kunne gjennomføre en protest.

6.1.2 Distriktsmyndighetenes tilpasning

Vi antar at distriktsmyndighetene vil maksimere andelen de kan holde tilbake. Selv om distriktsoffiserene kan bry seg om utdanning, antar vi at de har viktigere behov slik de selv ser det, som for eksempel å finansiere en politisk kampanje eller øke sitt eget konsum gjennom å tilrøve seg deler av midlene (korrupsjon).

11. Hva vil distriktsmyndighetene maksimalt sende videre til skolene?

Dersom straffen, ϕ , er høy nok, ønsker de å unngå protest. Det de sender ut må derfor være en sum som er så høy at skolene ikke vil protestere, denne betegner vi s_j^* . Dette betyr at ligning (iii) må holde med likhet:

$$(iv) \quad \Pi(c_j^*)g_j^e + (1 - \Pi(c_j^*))s_j^* - c_j^* = s_j^*$$

Skoler hvor $y_j > c_j^*$ eller $c_{\min} < y_j < c_j^*$, mottar da akkurat nok til å ikke protestere, s_j^* . Vi får altså en likevekt i modellen hvor ingen av skolene vil protestere. Det følger at de skolene som

ikke har ressurser til å protestere ikke vil få penger i det hele tatt ($\Pi(\mathbf{0}) = \mathbf{0}$). Dette kan være forklaringen på at flere av skolene i Uganda ikke mottok støtte, da distriktsmyndighetene var klar over at disse skolene ikke hadde tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre en protest.

Et problem med antagelsen her er at straffen må være høy nok slik at de ønsker å unngå protest. I Tanzania er det et problem at distriktsoffiserene ikke blir sparket på grunn av korrupsjon, men heller overført til andre jobber uten at hendelsen offentliggjøres (Braathen, Chalinga og Fjeldstad, 2005). Dette kan føre til at de sender ut enda mindre midler enn det som predikeres i modellen her.

12. Variasjon blant skolene

Fra punkt 11 følger det at distriktsmyndighetene aldri vil gi mer enn s_j^* . De vil heller ikke gi mindre dersom straffen for å bli tatt er høy nok. Dersom vi løser ut ligning (iv) får vi:

$$(v) \quad \Pi(c_j^*)(g_j^e - s_j^*) - c_j^* = 0$$

Denne ligningen angir hvor mye de vil sende ut til hver enkelt skole (s_j^*). Den viser også at utsendingene vil variere med hensyn på sannsynligheten for suksess, forventningene og protestkostnadene. Denne likevektsbetingelsen er avgjørende for å forklare variasjon i s_j^* . I neste avsnitt skal vi ved hjelp av denne vise hvordan både forventninger og inntektsnivå påvirker utbetalingene.

13. Skoler hvor $y_j \geq c^*$

Alle skoler som har råd til en optimal protest antas å være like ut i fra distriktsmyndighetenes ståsted. De vil sannsynligvis ha informasjon om hvor mye de har krav på, og vil ha tilnærmet like forventninger g_j^e , og vil straks protestere hvis de ikke mottar det som er i tråd med forventningene. Derfor vil alle disse skolene motta like mye i støtte.

Denne modellen viser ikke at det kan være variasjon blant skoler hvor $y_j \geq c^*$. Dette problemet tar vi opp i 6.2.

6.1.3 Skoler hvor $c_{\min} \leq y_j < c_j^*$

Resultatene som følger under er betinget av at det vil lønne seg for skoler hvor $c_{\min} < y_j < c_j^*$ og skoler hvor $c_j = c_{\min}$ å faktisk protestere, se punkt 10.

14. Ressursbeskrankende skoler

Når $c_{\min} < y_j < c_j^*$ vil det som nevnt lønne seg for skolene å sette inn mer ressurser i en protest, men det har de ikke råd til. Det optimale for skolene vil da være å sette $c_j = y_j$, det vil si at skolene setter inn alle ressursene de har til rådighet. Ligning (v) kan da skrives slik:

$$(vi) \quad \Pi(y_j)(g_j^e - s_j^*) - y_j = 0$$

Når skolen ikke har råd til å investere i en protest, vil førsteordensbetingelsen være positiv: $\Pi'(g_j^e + s_j^*) - 1 > 0$. Det betyr at de ønsker å bruke mer ressurser på å klage, *fordi forventet marginal gevinst ved å sette inn mer ressurser er høyere enn forventet marginal kostnad*, jfr. ligning (ii).

6.1.3.1 Hovedresultat 1

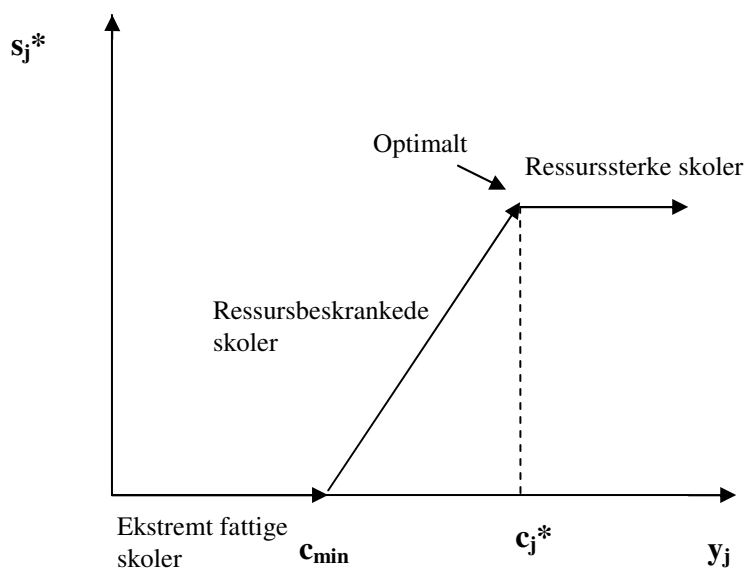
Hvordan henger variasjonen i y_j og s_j^* sammen? Er det slik at skoler som har større ressursbase y_j i forhold til andre blir tilbudt en større andel s_j^* ? For å finne ut dette totaldifferensierer vi ligning (vi), med hensyn på s_j^* og y_j . Dette gir:

$$(vii) \quad \frac{ds_j^*}{dy_j} = \frac{\Pi'(y_j)(g_j^e - s_j^*) - 1}{\Pi(y_j)} > 0$$

Vi vet fra punkt 14 at $\Pi'(g_j^e + s_j^*) - 1 > 0$ for de skolene som ikke har nok penger til å lansere en optimal protest. Uttrykket ovenfor blir derfor positivt. *Dette betyr at ved skoler med begrensede ressurser, vil vi finne en sammenheng mellom ressursbasen y_j og tilbudet s_j^* !* Vi ser at jo høyere ressursbase skolen har, jo mer vil de bli tilbudt. Variasjon i inntektsgrunnlag forklarer variasjon i utsendelse.

Figur 6.3 måles mottatte midler s_j^* langs den vertikale aksene, og inntektsnivå langs den horisontale aksene. Diagrammet illustrerer at skoler som har mindre ressurser enn c_{\min} , ikke vil motta noen offentlige overføringer. Videre viser figuren at s_j^* øker jo høyere ressursbase, y_j , en skole har. Det er dette resultatet ligning (vii) forklarer. Den viser at når skolene har mer ressurser enn c_{\min} , må distriktoffiserene gi ut mer penger jo mer ressurser skolen har, for å unngå protest. Dette er i figuren illustrert med den stigende rette linjen. Det betyr ikke at linjen må være rett i virkeligheten. Av dette følger det at de rikeste skolene får mest, noe som støttes opp av datamaterialene i flere av landene vi har studert, hvor det viser seg at de fattigste skolene får minst. Bistand når ikke de fattigste!

Når investeringsmengden har nådd optimalt nivå c_j^* , endres grafen til en horisontal linje. Årsaken til dette er at distriktsmyndighetene anser disse ressurssterke skolene, for å være like, og derfor tildeles skolene like mye i støtte, jfr. punkt 13.



Figur 6.3 – Sammenhengen mellom hva som distribueres til skolene, og skolenes ressursbase. (Reinikka og Svensson 2004)

6.1.3.2 Hovedresultat 2

Hva forventer skolene å få (\mathbf{g}_j^e), og hvordan påvirkes utbetalingene fra distriktsmyndighetene av dette? Vi bruker igjen ligning (vi) for å illustrere sammenhengen. Dersom vi totaldifferensierer denne med hensyn på \mathbf{s}_j^* og \mathbf{g}_j^e får vi:

$$(viii) \quad \frac{ds_j^*}{dg_j^e} = 1$$

Denne ligningen gir et viktig resultat. Jo høyere forventningen til skolene er (\mathbf{g}_j^e), jo mer vil de bli tilbudt av distriktsmyndighetene. Det betyr at dersom skolene er godt informert om hva de har krav på, så har de større sannsynlighet for å motta mer. Resultatet i modellen gjenspeiles i funnene i Uganda, jfr. avsnitt 4.4.2, hvor informasjonskampanjen økte utbetalingene betraktelig.

6.2 Tilleggsmomenter

Det følger altså to viktige resultater av modellen til Reinikka og Svensson. Skoler med best informasjonsgrunnlag og/eller høyest inntektsnivå får tildelt mest penger. Dette er med på å forklare variasjon i utsendelse av midler.

En modell som denne er kun en forenkling av virkeligheten. Vi har derfor kommet med noen tilleggsmomenter som vi mener kan være interessante å studere nærmere. Det første vi skal vise, er hva som skjer i modellen dersom vi antar at forventningene, \mathbf{g}_j^e , er avhengig av inntektsnivået, \mathbf{y}_j , det vil si $\mathbf{g}_j^e(\mathbf{y}_j)$.

Deretter vil vi presentere en enkel modell som kan være med på å forklare hvordan kvaliteten på distriktsadministrasjonen påvirker utbetalingene til skolene. Årsaken til at vi trekker inn denne diskusjonen er for å tilpasse synsvinkelen bedre til forholdene i Tanzania, med tanke på at modellen skal kunne brukes til å analysere SEDP.

6.2.1 Forventningene avhengig av inntektsnivå

- Skoler som ikke er ressursbeskranket

I modellen er det antatt at alle *ressurssterke* skoler vil opptre helt likt når det gjelder investering i optimal ressursmengde c^* . Disse skolene blir tildelt like mye midler uavhengig av inntektsnivå over c^* . Figur 6.3 illustrerer dette ved en horisontal rett linje. Dette er kanskje ikke helt riktig i virkeligheten, da skolene kan være villige til å investere mer i en protest dersom inntekt er positivt korrelert med forventningen.

Vi antar derfor at forventningene g_j^e er avhengig av inntektsnivået y_j , det vil si $g_j^e(y_j)$. Ut i fra våre betraktninger vil det være urimelig å anta at disse er uavhengige. Det kan tenkes at det oppstår kostnader ved å tilegne seg informasjon om hva de er berettiget av ressurser fra distriktsmyndighetene. Dette kan for eksempel være utgifter forbundet med kjøp av aviser og kontakt med myndigheter. Rike områder synes å være mer opplyste enn fattige, og dermed er deres forventninger om utbetalinger også høyere. Sentrale områder, som også ofte er rikere enn rurale områder, har lettere tilgang på aviser, Internet og radio. Opphavet til endringen, ligger i at vi finner tegn til at en slik sammenheng eksisterer i virkeligheten i flere av landene (jfr. kapittel 5).

Vi antar også at forventningen er høyere når inntektsnivået stiger. Det vil si at den første deriverte av g_j^e med hensyn på y_j er positiv ($g_j^{e'}(y_j) > 0$). Denne effekten er derimot avtagende etter at et visst nivå på y_j er nådd, $g_j^{e''}(y_j) < 0$. Til denne inntekten er det ikke mulig å tilegne seg ytterligere informasjon om hva skolene har krav på. Ytterligere kostnader brukt til informasjonsinnhenting er derfor ikke rasjonelt.

Vi vil videre redegjøre for viktige endringer som følger av disse antagelsene.

6.2.1.1 Sammenheng mellom kostnad for optimal protest og inntektsnivå

Vi tar utgangspunkt i førsteordensbetingelsen fra punkt 8, men nå med forventninger avhengig av inntektsnivå, og totaldifferensierer denne ligningen med hensyn på c_j^* og y_j , for å se om hvilken sammenheng som eksisterer mellom de to variablene.

$$(ix) \quad \Pi'(c_j^*) (g_j^e(y_j) - s_j) = 1$$

Dette gir følgende resultat:

$$(x) \quad \frac{dc_j^*}{dy_j} = \frac{-\Pi'(c_j^*) g_j^{e'}(y_j)}{\Pi''(c_j^*) (g_j^e(y_j) - s_j)} > 0$$

Vi vet fra punkt 6 at $\Pi(c_j^*)$ er positiv. I tillegg er $g_j^{e'}(y_j)$ også positiv. Siden telleren har negativt fortegn, blir derfor hele uttrykket over brøkstreken negativt. Vi vet også at $\Pi''(c_j^*)$ er negativ, og dersom $g_j^e(y_j) > s_j$ vil hele nevneren også bli negativ. Av dette følger det at hele uttrykket blir positivt. Sammenhengen gjelder kun dersom forventet utbetaling $g_j^e(y_j)$ er høyere enn virkelig utbetaling s_j . Det vil alltid være slik, siden de skolene hvor utbetalingen er større enn forventningen ikke vil være interessert i å initiere en protest. Når skolen har mottatt mer midler enn forventet har de ingen grunn til å protestere, og skolene sier seg fornøyd med s_j . Dermed får vi en sammenheng hvor optimal innsats i protest c_j^* , avhenger positivt av inntektsnivå y_j .

Dette resultatet viser at optimal protest vil variere med inntektsnivå, og er ulik konklusjonen vi fikk tidligere. Da var optimal protest lik for de ressurssterke skolene, og dermed ble de ansett som identiske av distriktsmyndighetene. Vi skal videre illustrere at utbetalingene til skolene også vil variere med deres inntektsnivå, nå når optimal protest for de ressurssterke skolene er avhengig av inntektsnivået.

6.2.1.2 Sammenheng mellom utbetaling s_j^* og inntektsnivå y_j

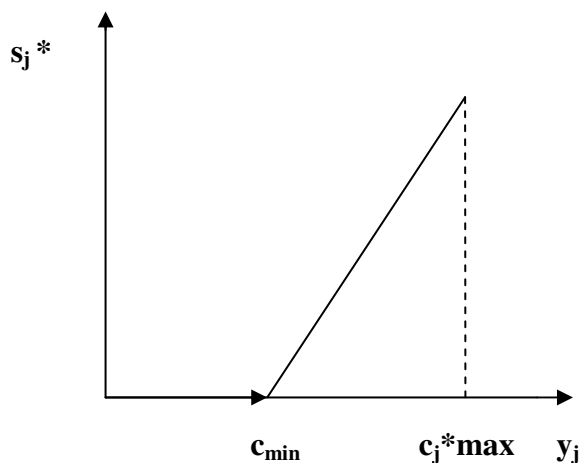
På samme måten som over vil vi nå finne ut hvordan s_j^* og y_j avhenger av hverandre, når forventningene avhenger av inntektsnivået. Her tar vi utgangspunkt i likevektsbetingelsen for s_j^* ligning (iv), og totaldifferensierer med hensyn på de to aktuelle variablene. Dette fordi vi ønsker å finne effekten på likevektsverdien s_j^* . I tillegg korrigerer vi for at forventningene til utbetaling avhenger av inntektsnivået:

$$(xi) \quad \Pi(c_j^*) g_j^e(y_j) + (1 + \Pi(c_j^*)) s_j^* - c_j^* = s_j^*$$

Dette gir følgende resultat:

$$(xii) \quad \frac{ds_j^*}{dy_j} = g_j^{e'} > 0$$

Den første deriverte av g_j^e er positiv, og følgelig er dette uttrykket også det. Vi har dermed funnet en positiv sammenheng mellom inntektsnivå og utsendinger også for ressurssterke skoler! Når vi nå når punkt c^* i figur 6.3, vil ikke grafen lenger flate ut, da forventningene er avhengig av inntektsnivået. Skoler som allerede investerer i en optimal protest, vil ikke øke ressursbruken på protest selv ved en ytterligere inntektøkning. Her er det altså ikke inntektens evne til å påvirke protestinnsatsen som virker inn. Den eneste faktoren som nå påvirker variasjon i utbetalinger, er inntektens virkning på forventningene. Høyere inntekt gir mer informasjon, og høyere forventning om det en har krav på. Ved høyere forventninger skal det mindre til for å sette i gang en protest. Distriktsmyndighetene betaler derfor ut mer til skolene med høyere forventninger. Sammenhengen mellom y_j og s_j^* blir dermed stigende, også etter c_j^* . De ressurssterke skolene blir dermed ulike fra en distriktsoffisers synspunkt. En tolkning er at forskjellene i utbetalinger vil fortsette å øke helt til en skole bruker maksimal mengde ressurser $c_j^* \max$ i en protest, dette tilfellet er illustrert i figur 6.4. Her tolkes $c_j^* \max$ til å være det resursnivået som den rikeste skolen har tilgjengelig. Denne skolen vil derfor motta størst utsending.



Figur 6.4 – Sammenhengen mellom hva som distribueres til skolene, og skolenes ressursbase

Det finnes andre måter å tolke $c_j^* \max$ på. Vi antar at det i praksis kan oppstå et punkt hvor det ikke lenger er rasjonelt å hente inn ytterligere informasjon. I dette punktet er det nærliggende å tro at forventningene er tilnærmet lik mellom skolene, på basis av lik tilgjengelig informasjon. Derfor har ikke distriktsmyndighetene lenger noen grunn til å diskriminere mellom skolene, og utbetalingen for disse skolene blir lik. Dette punktet kan også være i $c_j^* \max$. Her varierer ikke forventningene lenger og vi vil få et knekkpunkt, hvor grafen etter dette punktet følger en rett horisontal linje. Med andre ord får vi nå en figur som ligner mye på figur 6.3. Tidligere oppsto et knekkpunkt ved c_j^* . Nå blir knekkpunktet skjøvet utover i figuren til et høyere inntektsnivå.

6.2.2 Kvaliteten på distriktsmyndighetene

Vi mener også at modellen til Reinikka og Svensson overser hvor viktig kvaliteten på distriktsmyndighetene kan være for at utdelte ressurser kommer frem til skolene. I Tanzania var en distriktsdummy statistisk signifikant som forklaringsvariabel, og det er nærliggende å tro at dette kan illustrere kvalitetsens rolle. Kvaliteten innad i en organisasjon er et resultat av både organisasjonsstrukturen og menneskene som arbeider der.

Vi antar i denne modellen at distriktsoffiserene står med avveiningen mellom å stikke pengene i egen lomme ved å utføre korruperte handlinger, eller å opptre etisk riktig og sørge for at skolene får det de har krav på. Denne avgjørelsen motiveres av to faktorer:

- 1) Hvor vanskelig det er å stikke bort penger, som er avhengig av organisasjonsstrukturen.
- 2) Hvor etiske distriktsoffiserene er som person.

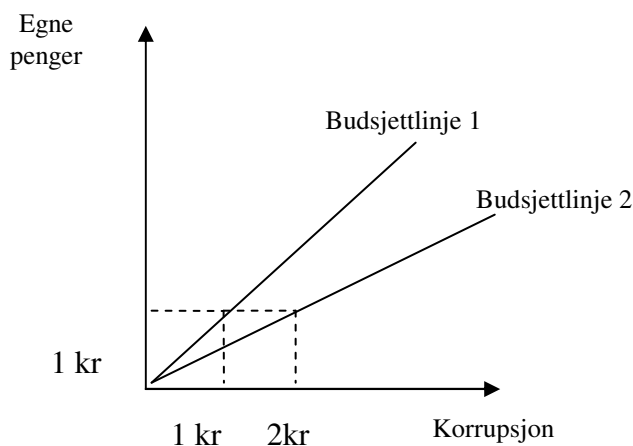
Disse to punktene vil i det følgende bli diskutert.

6.2.2.1 Hvor vanskelig det er å stikke bort penger

Vanskeligheten av å begå korruperte handlinger er avhengig av oppbyggingen av organisasjonsstrukturen og kontrollmulighetene deres. Til sammen vil dette avgjøre distriktsoffiserens muligheter til å stikke pengene i egen lomme, og kan blant annet være avhengig av hvilken type sjef man har. Godtar sjefen korrupsjon eller ikke, og hvor mye må

man eventuelt bestikke sjefen for å komme unna med en korrupsjon handling? Dette kan også avhenge av om distriktsadministrasjonen har god internkontroll, eller om sentralmyndighetene har gode kontrollmuligheter. Dersom myndighetene er flinke til å følge opp at midler de sender til distriktsmyndighetene går videre til skolene, blir det vanskeligere for distriktsoffiseren å utføre korrupsjon handlinger.

Vi kan illustrere denne sammenhengen i en figur ved hjelp av to budsjettlinjer:



Figur 6.5 – Illustrasjon av vanskeliggraden av korrupsjon

Budsjettlinjene illustrerer hvor mye korrupsjon øker, når 1 krone mer havner i egen lomme. At budsjettlinje 1 er 45° betyr at korrupsjonen vil øke med en krone dersom distriktsoffiseren skal sitte igjen med en krone. Her går altså alle midlene som forsvinner i korrupsjon rett i egen lomme. Dette er den maksimale uttelling man kan få av en slik virksomhet. Dersom linjen er slakkere, som ved budsjettlinje 2, vil det koste mer i form av korrupsjon å stikke unna 1 krone. I figuren er dette illustrert ved at 1 kr i egne penger, betyr at man må øke korrupsjonen med 2 kroner. Dette kan komme av at offiseren må bestikke sjefen, eller andre personer for å kunne lure til seg pengene. I figuren vil denne bestikkelsen utgjøre 1 kr. Som følge av korrupsjonshandlingen til distriktsoffiseren, forsvinner altså mer penger enn bare de han selv stjeler.

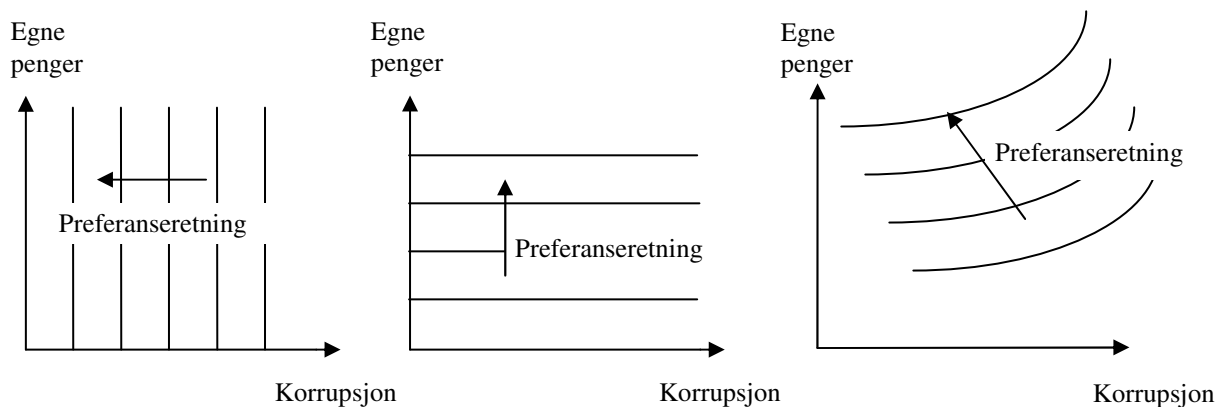
6.2.2.2 Hvor etisk er distriktsoffiseren?

Distriktsoffiserens preferanser vil reflektere hans moralske holdning til korrupsjon. Har offiseren noen medfølelse med skolene som egentlig skulle hatt de pengene han stikker i egen lomme? Eller tenker han mer på seg selv og egen vinning?

Valget mellom egne penger og korrupsjon medfører altså et etisk dilemma for distriktsoffiseren. På en side vil han ha mest mulig egne penger, men når dette medfører korrupte handlinger vil utfallet avhenge av hva slags *type* distriktsoffiseren er. Dersom han er en etisk god person, vil han sannsynligvis ikke begå korrupte handlinger. Men er han derimot en person som er likegyldig til korrupsjon, vil han prøve å karve til seg mest mulig av pengene som egentlig skal ut til skolene. På den måten vil *type* distriktsoffiser gjenspeile ulike kvaliteter på distriktsmyndighetene. Vi kan anta at e^* er optimal mengde penger offiseren stikker i egen lomme. Distriktsoffiseren sender dermed $s_j = g_j - e^*$ av midlene videre til skolene, hvor g_j , som før, er penger de har mottatt fra sentralt hold som skal sendes videre til skolene.

Distriktsoffiserenes preferanser kan illustreres ved hjelp av ulike figurer. Vi vil ta utgangspunkt i to ekstremtilfeller der offiseren er enten 100 % ærlig eller 100 % uærlig. I tillegg viser vi en situasjon der preferansene ligger mellom ekstremtilfellene. Det er nærliggende å tro at de fleste hører til under den siste kategorien.

En persons preferanse kan grafisk fremstilles ved hjelp av indifferenskurver. En indifferenskurve representerer her alle kombinasjoner av valgmulighetene mellom egne penger og korrupsjon som gir samme nyttenivå (Pindyck og Rubinfeld, 2005). Helningen på indifferenskurvene viser hvor mye personen er villig til å gi opp av det ene godet for å få en enhet mer av det andre godet, også kalt den marginale substitusjonsraten. Preferanseretningen er vist med piler, det vil si den retningen hvor offiserenes nytte øker.



Figur 6.6 a) 100 % ærlig

Figur 6.6 b) 100 % uærlig

Figur 6.6 c) Mellompreferanser

Figur 6.6 a) 100 % ærlig person

Figuren fremstiller preferansene til en hederlig person. Denne personen ønsker mest mulig penger i egen lomme, men er samtidig en etisk god person som gir absolutt prioritet til det å være ærlig. Preferanseretningen går vestover. Jo mer vest tilpasningen er, jo høyere nytte opplever personen.

Figur 6.6 b) 100 % uærlig person

Figuren fremstiller en 100 % uærlig person. Indifferenskurvene er i dette tilfellet vannrette. Personen bryr seg kun om egne penger, og er totalt likegyldig til om han utfører korrupsjon. Preferanseretningen går mot nord, da høyest nytte oppnås ved å øke egen ressursbase ved å stjele mest mulig penger, som offiseren kan stikke i egen lomme.

Figur 6.6 c) Person med preferanser mellom ekstremtilfellene

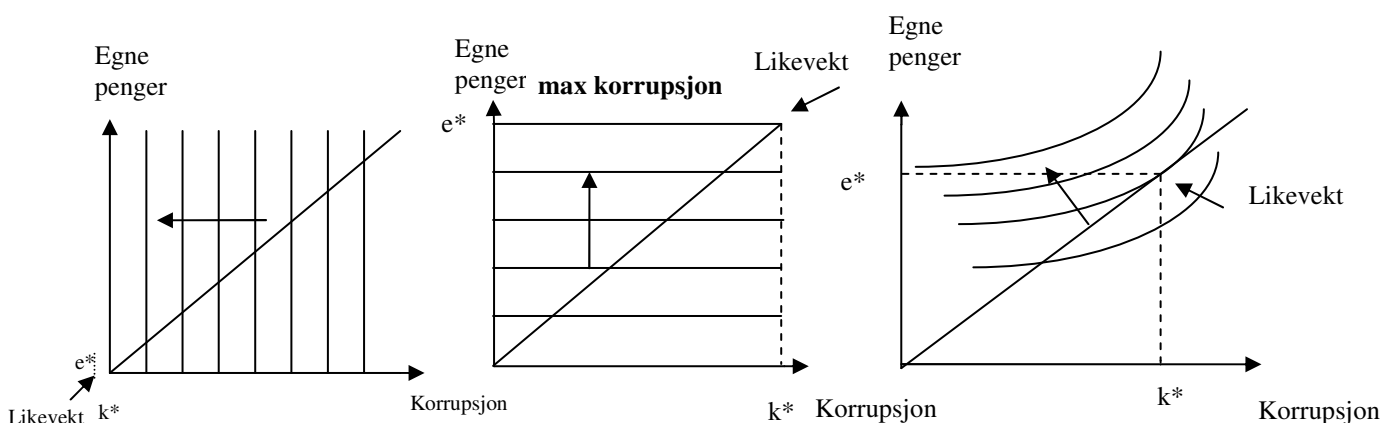
Denne personen er villig til å gjøre en avveining mellom det å være korrupsjon og å få egne penger. Personen godtar en viss grad av korrupsjon for å kunne øke eget konsum. Preferanseretningen går her i retning nordvest. Personen har en avveining mellom egne penger og mengden korrupsjon han er villig til å ta i bruk for å få egne penger.

6.2.2.3 Tilpasningen

Gitt distriktsoffiserens budsjettlinje og indifferenskurve kan vi finne optimal tilpasning. Offiseren antas å være rasjonell, og vil tilpasse seg i et punkt som maksimerer nytten gitt begrensningene som ligger til grunn (Pindyck og Rubinfeld, 2005). Maksimeringen må altså oppfylle to betingelser:

- 1) Tilpasningen må ligge på budsjettlinjen
- 2) Tilpasningen må gi personen høyest mulig nytte

Optimal tilpasning for distriktsoffiseren er derfor der en indifferenskurve tangerer budsjettlinjen. Dette punktet definerer e^* og k^* . k^* betegner optimalt korrupsjonsnivå for distriktsoffiseren. Her er den marginale nytte lik marginale kostnader.



Figur 6.7 a) 100 % ærlig

Figur 6.7 b) 100 % uærlig

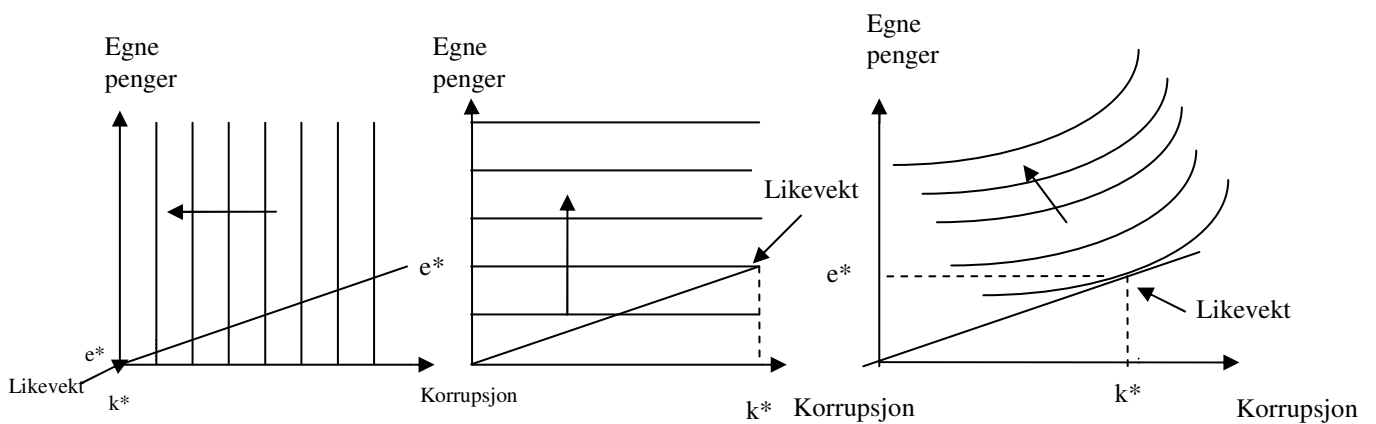
Figur 6.7 c) Mellompreferanser

I figur 6.7a) hvor personen er 100 % ærlig, blir tilpasningen nederst til venstre i figuren. Her finnes ingen korrupsjon, og personen stjeler dermed ingen ressurser for egen vinning. En tilpasning andre steder vil ikke være nyttemaksimerende, og både korrupsjon og egne penger vil reduseres av rasjonelle årsaker for å oppnå høyest mulig nyttenivå, gitt budsjettlinjen. Denne løsningen er en hjørneløsning, som vil oppstå når den marginale substitusjonsraten for godene ikke er lik helningen til budsjettlinjen (Pindyck og Rubinfeld, 2005).

Figur 6.7 b) viser tilpasningen med en 100 % uærlig person. Også her vil vi få en hjørneløsning, men tilpasningen blir øverst til høyre, hvor korrupsjonen blir svært høy. Denne personen bryr seg kun om å øke eget konsum, og øker egen nytte ved å bevege seg nord i figuren. Derfor medfører tilpasningen et høyt korrupsjonsnivå.

Er derimot personen en type som legger seg mellom ekstremtypene, som i figur 6.7 c), får vi en tilpasning der den marginale nytte er lik marginal kostnad. Helningen på indifferenskurven er lik helningen på budsjettlinjen. Tilpasningen utgjør en avveining mellom det å være korrupt og å få egne penger.

Disse tre figurene fremstiller hvordan *typen* distriktsoffiser endrer optimal tilpasning når budsjettlinjen holdes konstant på 45°. Hvis vi tar utgangspunkt i en slakkere budsjettlinje vil resultatene bli tilsvarende, for de to ekstremtilfellene. Derimot vil dette få en virkning på distriktsoffiseren med mellompreferanser.



Figur 6.8 a) 100 % ærlig

Figur 6.8 b) 100 % uærlig

Figur 6.8 c) Mellompreferanser

Ved en slakkere budsjettlinje vil den ærlige personen beholder sin tilpasning med null korrupsjon. Ved det andre ekstremtilfellet hvor personen er uærlig, vil fremdeles korrupsjonsnivået være ekstremt høyt. Men i motsetning til tidligere vil personen ikke klare å øke eget konsum tilsvarende. Dette er fordi kostnadene ved korrupsjon er høyere. Personen havner derfor også på en lavere indifferenskurve som gir et lavere nyttenivå.

For offiseren i mellomsjiktet vil vi derimot kunne få en endring i korrupsjonsnivået. Denne effekten kan gå begge veier, avhengig av om substitusjons- eller inntektseffekten er størst. Substitusjonseffekten angir virkningen av en endring i prisforholdet mellom de to godene, for et gitt nyttenivå. Inntektseffekten angir virkningene av at kjøpekraften reduseres, for gitte relative priser (www.nhh.no). Når budsjettlinjen endres fra 45 ° til å bli slakkere, betyr dette at prisen på korrupsjon øker relativt til egne penger. Dette gir en substitusjonseffekt som går i retning av at distriktsoffiseren vil ønske å utføre mindre korrupte handlinger. Men når prisen på korrupsjon øker vil dette også føre til en inntektseffekt, som gir distriktsoffiseren mindre kjøpekraft. Hadde vi her hatt en inntektsøkning ville distriktsoffiseren brukt denne til å kjøpe seg ”mindre korrupsjon”, fordi korrupsjon er et gode som offiserene ønsker minst mulig av. Siden vi her har en inntektsreduksjon vil offiseren gjøre motsatt, og dermed velge mer korrupsjon. Dette er det beste han kan gjøre gitt denne endringen. Substitusjons- og inntektseffekten går altså i motsatt retning, og hvor den nye tilpasningen blir avhenger av hvilken av de to effektene som er størst. Vi kan også få en situasjon der effektene akkurat utligner hverandre. I figur 6.8c) har vi illustrert en situasjon hvor korrupsjonsnivået er blitt litt lavere, det vil si at substitusjonseffekten her dominerer. Figuren illustrerer også at distriktsoffiseren har havnet på et lavere nyttenivå sammenlignet med figur 6.7c).

Vi har altså her vist tre ulike resultater, hvor e^* varierer med *type* distriktsoffiser. Dette illustrerer at kvaliteten på distriktsoffiseren har betydning for hvor mye midler som sendes videre, siden utsendingene der definert ved $s_j = g_j - e^*$. Når e^* varierer vil også $s_j = g_j - e^*$ variere.

6.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for modellen til Reinikka og Svensson, hvor vi fant to viktige hovedresultater. Modellen predikerer at variasjon i utbetalinger til skoler, kan skyldes ulike forventninger og ulikt inntektsnivå mellom skolene. Høye forventninger gir også høyere utbetalinger skoler. På samme måte er også utbetalinger positivt korrelert med inntektsnivå.

Vi presenterer to nye tilleggsmomenter i forhold til den opprinnelige modellen. Først endrer vi antagelsene slik at forventninger om hva skolene har krav på er avhengig av inntektsnivå.

Dette vil vi kunne føre til variasjon i utbetalinger til skoler som har mulighet til å gjennomføre en optimal protest (jfr. figur 6.4). Dette er nytt i forhold til den opprinnelige modellen. Deretter introduserer vi en modell som kan være med på å forklare variasjon i utbetalinger på grunnlag av kvaliteten på distriktsadministrasjonen. Denne kvaliteten gjenspeiles i ulike typer av distriktsoffiserer. Tilpasningen til distriktsoffiseren avhenger av hvor vanskelig det er å stikke bort penger, og hvor etisk offiseren er. Dette er selvsagt faktorer som vil variere mellom distrikter, og dermed vil også utbetalinger til skolene variere.

I kapittel 8 skal vi analysere SEDP med bakgrunn i funnene fra dette kapitlet. Modellen vil kunne utgjøre et godt utgangspunkt for analyseringen, siden funn her stemmer godt overens med observasjoner i Tanzania, Uganda og Zambia.

7 Har man lært av erfaringene i utformingen av SEDP?

“I am aware of the potential risk of failing in some aspects of the Plan; but I am also convinced that, with political commitment, an appropriate mix of a dedicated teaching force, appropriate teaching and learning materials, and efficient management of the system we shall overcome most constraints. Every emerging potential risk shall be dealt with as soon as it is identified.”

(Utdanningsminister Joseph J. Mungai, MOEC, Forord til SEDP (MOEC, 2004a)).

Det har, som vi har vært inne på tidligere, vært en tiltagende oppmerksomhet på bistandseffektivitet og å måle effektene av den bistanden man setter inn. Paris-erklæringen fra mars 2005, omtalt i kapittel 2, understreket behovet for å gjøre bistand mer effektiv. For å bidra til dette har Norad lansert en evalueringsdatabase for programmene de støtter (www.norad.no). Det er viktig å ha evalueringer, slik vi har sett eksempler på i kapittel 4, og kontrollmekanismer for å både hindre korrupsjon, andre lekkasjer og ineffektivitet. Det er også særdeles viktig å trekke lærdom av den erfaringen man høster av dette arbeidet.

Når Tanzania nå setter i gang opprustningsplanen for ungdomsskoletrinnet, SEDP, er det derfor viktig å se om myndighetene og planleggerne har lært av de erfaringene som er blitt gjort fra lignende program. Ikke minst gjelder dette lærdommene fra hvordan PEDP har fungert i de årene planen har vært i virke.

En slik evaluering av SEDP virker spesielt viktig når det stadig ser ut til å være problemer med gjennomføringen av PEDP. Det har ikke vært utført oppfølgingsstudier for å vise om forbedringer fra resultatene i PETS-studien fra 2004 har funnet sted. Hvorvidt en slik studie kommer i gang er fremdeles høyst uklart. Myndighetene har også tatt det dramatiske skrittet å forby arbeidet til organisasjonen HakiElimu (Bistandsaktuelt, 9/2005). Som vi skrev i kapittel 4 gav HakiElimu ut en oppsummeringsrapport i juli 2005 som tok for seg erfaringer som hadde blitt gjort fra PEDP så langt. Dette førte til at utdanningsminister Joseph Mungai i august truet med å forby organisasjonen, noe de valgte å gjøre høsten 2005. Dette ble begrunnet med at HakiElimu gjentatte ganger hadde snakket nedsettende om utdanningssystemet og lærerstanden, samt manglende etterlevelse av statlige direktiv gitt til

dem (www.alertnet.org). I rapporten kritiseres blant annet myndighetenes manglende oppfølging av tidligere tilrådninger for å bedre utdanningssystemet. HakiElimu hadde også tidligere vært i konflikt med myndighetene etter at de utgav en samling vitnesbyrd om korrupsjon og seksuelle overgrep i det offentlige Tanzania³⁴. At de trykket disse historiene usensurert skapte sterke reaksjoner hos myndighetene. Lederen i HakiElimu, Rakesh Rajani, forsvarte fremgangsmåten med at dette måtte til for at korrupsjonsproblemet skulle bli tatt på alvor (www.alertnet.org). Som vi skal se nærmere på i avsnitt 7.1.4. er det vanskelig å se på disse og andre forhold, som en situasjonsbeskrivelse av en regjering som tar kritikk på alvor. Full oppmerksomhet på å løse problemene som er avdekket i forbindelse med PEDP, er nødvendig for å forbedre prestasjonene fra PEDP til SEDP.

Vi skal videre i dette kapitlet gjennomgå planleggingsdokumentene for SEDP, og vurdere dem i forhold til de svakhetene og utfordringene vi fant i kapittel 4 og 5. Strukturen vil bli å ta for oss problemstillingene en etter en. Der vil vi se hva SEDP gjør på de aktuelle områdene, og drøfte dette oppimot de tilsvarende planene for PEDP og hvordan dette har fungert.

7.1 **Utfordringene**

Utdanningsministeren erkjenner i avsnittet vi innledet dette kapitlet med, risikoen for at man potensielt *kan* mislykkes i å gjennomføre deler av planen. Han skriver likevel at det er mulig å overkomme problemene ved å ha effektiv styring, og understreker at alle problemer som skulle oppstå skal bli håndtert så snart de er identifisert. I PEDP-programmet finner man ikke noe tilsvarende, det kan tyde på at man er mer oppmerksomme på fallgruver denne gangen.

³⁴ HakiElimu (2004) *Rushwa katika Elimu, Wananchi Wanasemaje? Insha na Michoro.*

7.2 Uoversiktlig overføringssystem

En sentral kritikk i PETS-undersøkelsen som ble gjennomført i 2004, var at overføringssystemet var for uoversiktlig. I rapporten ble det gitt råd om å utbedre dette i forbindelse med PEDP:

- Alle overføringer burde overføres gjennom Accountant General (AG).
- Kun et departement bør ha ansvar for å forberede overføringslister til AG, og instruksjoner om bruken av dem til sluttbruker.
- For å legge til rette for planlegging på skolenivå, anbefales det en bestemt støttesum som overføres to ganger i året, fortrinnsvis i januar og juli. Dette for å skape forutsigbarhet og gjøre det lettere for skolene å planlegge.

Myndighetene vektlegger selv at utviklingen av utdannelsessektoren spenner over flere departementet, og at dette er en begrunnelse for at SEDP-programmet krever egne institusjonelle planer (MOEC, 2004b). Et slikt bredt anlagt program krever stor koordineringsevne. Dette har ikke vært uten problemer i PEDP. HakiElimu (2005) rapporterer at kommunikasjonen mellom MOEC og PO-RALG er utilstrekkelig, og rundskriv fra de samme to departementene har til tider vært motstridende. Det påpekes også at MOEC fortsatt ønsker å bli sett på som ansvarlig for utsending av penger, til tross for at dette strider mot PEDP-planene. Man kan se på dette som en maktkamp mellom de to departementene, der begge er redd for å miste ansvar. Dette fordi ansvar for penger og administrasjon betyr makt.

7.2.1 Erfaringer fra overføringssystemet i PEDP

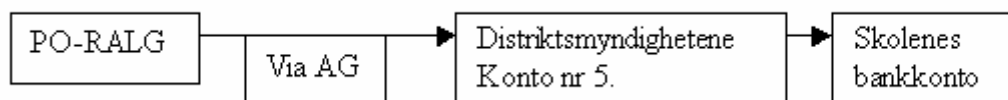
Før vi ser på hvordan overføringssystemet er lagt opp i SEDP på sentralt nivå, er det instruktivt å gå nærmere inn på hvordan dette var ment å være i PEDP. Her avvek planene sterkt fra det implementerte programmet. I HakiElimus oppsummering heter det om utbetalingssystemet: *"This, however, goes against the rules and regulations outlined in the PEDP Financial Management and Accounting Manual"* (HakiElimu, 2005: 16). Bare AG skulle instruere *Bank of Tanzania* (BoT) til å utbetale penger. De skriver videre at verken MOF eller MOEC skulle være aktivt involvert i overføringene av penger til skolene via distriktene: *"It is the responsibility of PO-RALG 'to prepare requests for the Accountant*

General to issue Exchequer Issue Notifications and transfers of funds to Councils' ”
(HakiElimu, 2005: 16).

I PEDPs institusjonelle planer heter det (URT, 2001b: 12):

”Based on the existing financial management procedures, the MOF upon receipt of all approvals from PO-RALG, MOEC and BEDC and the Basket Fund Committee will transfer funds directly to education bank accounts of the respective councils.”

Derfra skulle midlene overføres videre fra distriktenes konto nr. 5 til skolenes konti. Det foreslåtte overføringssystemet i de institusjonelle planene illustreres i figuren under.



Figur 7.1 - Finansiell mekanisme i PEDP (Modifisert utgave av appendiks 4 i URT 2001b).

PO-RALG skulle instruere AG til å sende ut penger til distriktsmyndighetene, som skulle sende dem videre til skolene. Som figuren viser var de planlagte finansielle mekanismene i PEDP rimelig oversiktelige. Det heter i de finansielle retningslinjene i PEDP at overføringer skal skje av AG³⁵ ved autorisasjon fra BEDC (URT, 2001c). Med denne autorisasjonen skulle det ligge ved et følgeskriv fra både MOEC og PO-RALG.

Som vi har sett tidligere, ble det funnet problemer både med punktligheten og merkingen av utbetalinger fra sentralt hold. Og som det fremgikk av figur 4.4 ble systemet på ingen måte spesielt oversiktlig. Det viste seg at flere instanser sentralt kanaliserte midlene både gjennom og utenom AG.

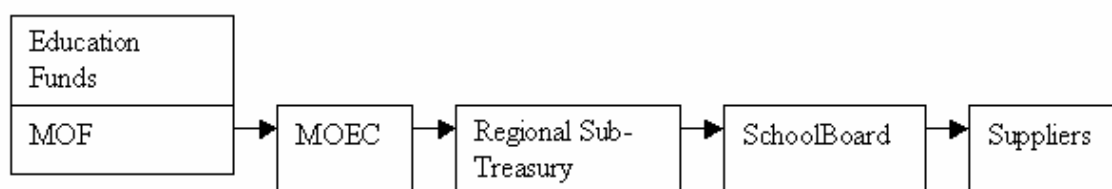
³⁵ I ulike dokumenter benyttes MOF og AG om hverandre på akkurat dette. Det har sammenheng med at AG er en avdeling under MOF.

7.2.2 Overføringssystemet i SEDP

Dokumentene som følger SEDP har endret en del på de finansielle mekanismene sammenlignet med PEDP, og det ser ut til at myndighetene har tatt vesentlige deler av kritikken og tilrådingene inn over seg. Det heter i SEDP-programmet (MOEC, 2004a: 16):

”Funds will be disbursed directly from the Ministry of Finance, via Ministry of Education to the sub-treasury at regional level. Schools will receive their funds from the Region sub-treasury as per established current procedure.”

Dette kan også illustreres i figuren nedenfor:



Figur 7.2 – Overføringsmekanismen i SEDP (hentet fra figur 1 i MOEC, 2004a).

Som figuren viser, skal pengene overføres direkte fra MOF via MOEC og *sub-treasury* på regionalt nivå og direkte til skolene.

I SEDP legges ansvaret for alle finansielle forhold ved programmet til regnskapssjefen i MOEC. Det heter i programmet: *”All financial matters related to the programme will be handled by the Chief Accountant of MOEC”* (MOEC, 2004a: 18).

I henhold til anbefalingene i PEDP ser det altså ut til at kun ett departement, MOEC, har ansvar for å forberede overføringslister til AG. Det er i følge de finansielle retningslinjene AG som også har ansvar for å sikre at det finansielle styringssystemet sentralt administreres riktig (MOEC, 2005).

Det er også MOEC som har hovedansvaret for å koordinere og fordele roller sentralt. På dette nivået er det ingen andre organer som er oppført å ha ansvar for noen deler av det finansielle overføringssystemet, mens MOEC eksplisitt i planene gis ansvar for å mobilisere, allokere og

spore ressursene i systemet. PO-RALG skal i følge SEDP-programmet ikke ha noen rolle i det finansielle systemet utover å delta i oppfølging og overvåking. Det kan derfor se ut som at man har tatt innover seg anbefalingen om at kun ett departement bør ha ansvar for overføringene.

I SEDP har BEDC ansvaret for å samle alle midler fra myndigheter og donorer (MOEC, 2004b). Oversikt over alle *innbetalte* midler til programmet viste seg i PEDP å være uklart, og det bør derfor *kun* være en instans som har overordnet ansvar for å koordinere dette. Mens BEDC har ansvaret for å koordinere *innbetalinger* til systemet er det som vi har sett MOEC som har ansvar for *utbetalingene*, og i henhold til planene for SEDP er det også MOEC som skal håndtere kommunikasjonen med BEDC på sentralt nivå (MOEC, 2004a, figur 2).

En tredje anbefaling, var å ha fastlagte halvårlige utbetalinger til skolene. Dette rådet tas ikke til følge, da SEDP legger opp til kvartalsvise overføringer direkte til skolene. Dette var også intensjonen i PEDP (URT, 2001c). Kvartalsvise overføringer bør imidlertid være tilstrekkelig til å følge opp hensikten med denne anbefalingen, som er å legge til rette for planlegging lokalt. Slik planlegging forutsetter fastlagte overføringstidspunkt, noe vi antar ligger i formuleringen om kvartalsvise overføringer i SEDP-programmet. Likevel mener vi at det ville vært enklere å følge opp informasjonsarbeid i tilknytning til overføringene dersom disse bare gjøres to ganger i året. Det vil også gjøre det enda lettere for skolene å kunne foreta større innkjøp av for eksempel skolemateriell i begynnelsen av semestrene.

7.2.3 Endringer i SEDP, sett i forhold til PEDP

Som vi har sett så ble det ikke samsvar mellom de opprinnelige planene for PEDP, og hvordan systemet faktisk fungerte. Det er derfor et poeng å se på programmet for SEDP i forhold til de planene man hadde for PEDP.

For eksempel var det også i PEDP slik at BEDC skulle samordne alle midler fra myndigheter og donorer, men dette hindret ikke stor forvirring angående *innbetalinger* til dette programmet, og videre pengestrømmer mellom de ulike departementene sentralt (URT, 2001c). I arbeidet med PETS-undersøkelsen var en av utfordringene å skaffe oversikt over nettopp dette. Når det gjelder AG så var det også i PEDP slik at det var lagt opp til at bare ett departement, PO-RALG, skulle ha ansvar for overføringslister til skolene. MOEC hadde på

den annen side en del andre oppgaver i programmet de skulle finansiere, og hadde således også ansvar for en del transaksjoner med AG.

Sammenligner man de to figurene som gjelder overføringsmekanismene i programmene, er det vanskelig å se at det foreligger noen forenklinger. Det er ikke blitt færre aktører involvert i overføringene, i forhold til planene. De vesentlige forskjellene er:

- MOEC har overtatt ansvaret for overføringene til skolene fra PO-RALG.
- Pengene sendes ikke via distriktsmyndighetene, men via regionene.

Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 7.3.

En vesentlig forbedring i de finansielle retningslinjene, er at det ser ut til å være en klarere rollefordeling når det gjelder overføringssystemet. MOEC har eksplisitt fått ansvaret for alle finansielle forhold. I PEDP var det flere aktører involvert. PO-RALG skulle ha ansvaret for overføringene til skolene, mens MOEC hadde ansvaret for overføringer til en del andre elementer i planene, som for eksempel lærerlønninger. Som vi var inne på innledningsvis i 7.2 har forholdet mellom PO-RALG og MOEC vært problematisk, og et noe betent tema. HakiElimu (2005) viste til at MOEC fremdeles hadde ønske om å være ansvarlig for overføringene til skolene, og at de fortsatte å betale ut penger i strid med de vedtatte planene. Rollefordelingen mellom dem har også vært kritisert for å være uklart og trekkes, i følge den samme rapporten, jevnlig frem som et problem. Det er derfor interessant at det kan se ut som om PO-RALG er strippet for ansvar i SEDP, sett i forhold til at de i PEDP skulle administrere systemet.

Vi mener det er fornuftig å overlate ansvaret for de finansielle aspektene til ett departement, og på den måten klargjøre rollefordelingen i systemet. Vi finner det derimot underlig at hovedansvaret flyttes fra PO-RALG til MOEC. Dette baser vi på primært to forhold.

- PO-RALG har fått rimelig positiv omtale i blant annet HakiElimus oppsummeringsrapport (HakiElimu, 2005). Her heter det blant annet at PO-RALG har vært handlingskraftige overfor personer som har misallokert penger, og at de har tatt sitt ansvar for overføring av pengestøtten alvorlig. Videre karakteriseres deres kontrollering og oppfølging av kontrollene som ”god”.
- MOEC kritiseres for mangelfulle rapporteringsrutiner i forbindelse med sine utbetalinger. Det ble i PETS-undersøkelsen funnet at lekkasjene mellom

distriktene og skolene i hovedsak er knyttet til overføringene fra MOEC og MOF, mens mesteparten av hovedoverføringene fra PO-RALG i de fleste tilfeller ble overført i sin helhet til skolene (REPOA, 2004). Det heter videre (REPOA, 2004: 30): *”This may reflect that the PO-RALG transfers are easier to identify, not only for the councils but also for all stakeholders in PEDP”*. Rapporten anbefaler derfor at ansvaret for overføringslister og instruksjoner om bruk av pengene bør være hos PO-RALG, slik det var ment i PEDP-manualene.

Det kan også bemerkes at Verdensbanken (2001) i et skriv til GOT velger å legge spesielt vekt på at PO-RALGs oppsyn med PEDP bidrar til å redusere risikoen ved PEDP.

Det kan argumenteres for at deler av problemene i finansieringsdelen av PEDP kan skyldes innkjøringsproblemer. PEDP krevde innføring av flere nye finansielle mekanismer for å kunne foreta ønsket desentraliseringen av finansiell kontroll til skolenivå som man ønsket (URT, 2001a). Dette gjør at det kan være grunn til å tro at når man nå bygger på eksisterende prosedyrer og reguleringer for finansiell styring, slik det heter i SEDP programmet, så vil disse startvanskene være utbedret. I den siste tilgjengelige gjennomgangen av erfaringer, HakiElimus rapport fra juli 2005, kan vi se både positive og negative signaler. De finner bevis for økt effektivitet i systemet, men de peker også på at det har vært dårlig oppfølging av de tilrådninger som tidligere evalueringer har gitt.

7.2.4 Konklusjon

Vi finner det vanskelig å konkludere med hvorvidt det har skjedd forbedringer i den finansielle styringen og kontrollen i PEDP, som tetter igjen mulighetene for korrupsjon og lekkasje av penger. Etter vår oppfatning ville det vært nyttig å vite mer om utviklingen av den finansielle kontrollen i PEDP, og de problemene som har vært der, før man designer og setter i gang et nytt storstilt program. Uten videre oppfølging av et system som har sviktet, blir det vanskeligere å skape et nytt program hvor man unngår å begå de samme feilene.

I programmet for SEDP listes styrker og svakheter med det eksisterende systemet opp. Selv om dette eksplisitt retter seg mot ungdomsskoletrinnet, mener vi det er kritikkverdig at det blant svakhetene ikke er med et eneste punkt som retter seg mot de identifiserte lekkasjene og

tegn til korrupsjon i forbindelse med PEDP. Dette er problemer det er grunn til å tro ikke er særegent for overføringer *kun* til PEDP. Tvert i mot fremheves velfungerende kontroll- og kvalitetssikringsmekanismer frem på den positive siden. Heller ikke i resten av plandokumentene for SEDP finnes det henvisninger til problemene man har funnet i PEDP, bortsett fra bemerkningen i forordet, som vi innledet avsnitt 7.1 med.

7.3 Lekkasjene skjer på distriktsnivå

- Desentraliseringsproblemene

I kapittel 4 så vi at det både i Tanzania og i andre land, har vist seg at lekkasjene skjer på distriktsnivå. Hoveddelen av lekkasjene i PEDP-systemet var også midler som var registrert mottatt hos distriktene, men som ikke kunne bekreftes mottatt hos skolene. På grunn av problemene på distriktsnivå ble det anbefalt i PETS-rapporten at både *capitation grant* og *investment grant* skulle overføres direkte fra AG til skolenes konti. Samtidig ble det også påpekt at *investment grant* fortsatt skulle utbetales på grunnlag av planer og anbefalinger som kom fra distriktene.

7.3.1 Desentraliseringsprosessen

Tanzanianske myndigheter har desentralisering som en målsetning. SEDP er en del av reformen av utdannelsessektoren i Tanzania og bygger på *Education Sector Development Program* (ESDP). I programmet for SEDP heter det om en av målsetningene til ESDP (MOEC, 2004a: 4):

”Decentralize management of institutions so as to devolve more powers of management and administration to regions, districts, communities and institutions”.

Desentraliseringen begrunnes også med at det skal redusere byråkratiet i beslutningstakingen, oppmuntre til lokal medvirkning og økt effektivitet (MOEC, 2005). Lokalt initiativ og lokalt eierskap kan være viktig for at nye reformer og programmer skal få full effekt. Lokalkunnskap til problemer og utfordringer, og eventuelle løsninger på disse kan også øke

effektiviteten i et system. En negativ kontrast til dette er ineffektivitet og lekkasjer som desentralisering har medført i flere av programmene vi så nærmere på i kapittel 4. Sett i lys av problemene på distriktsnivå i PEDP, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved målsetningen om at man skal oppnå økt effektivitet ved å desentralisere makt og ansvar.

Vi kan skille mellom to elementer i forbindelse med lokal medvirkning på distriktsnivå i et slikt program. På den ene siden har vi den *organisatoriske biten*, som oppfølging av planer, beslutninger om prioriteringer innenfor programmet og lignende. På den annen side har vi de *finansielle overføringene*. Det er fullt mulig å delegere beslutningsmyndighet ned til distriktsmyndighetene på den organisatoriske delen av programmet, slik at de kan følge opp skolene, og prioritere midler som skal gis mer diskresjonært etter lokale vurderinger. Samtidig kan finansieringen som følger, utbetales fra et høyere administrasjonsnivå.

Dette er i tråd med anbefalingene fra PETS-rapporten. Utbetalingene bør skje fra sentralt hold og direkte til skolene, men basert på anbefalinger fra distriktene. Dette er også en kompromissløsning for å kombinere det lokale eierskapet og beslutningsmyndighetene, med å unngå lekkasjen som erfaringene tilsier at er et problem på lokalt nivå. Særlig når det gjelder regelbasert støtte er det liten grunn til å tro at dette skal være i strid med et politisk ønske om å desentralisere makt. Dette vil også lette den administrative byrden som oppstår på distriktsnivå, når de tildeles ansvar for overføringer. Distriktene har ofte ikke kapasitet eller kunnskap nok til å håndtere slike overføringer.

7.3.2 Distriktsmyndighetene har ikke ansvar for overføringer i SEDP

I SEDP-planene følger myndighetene nettopp den linjen vi har diskutert i avsnittet over. På dette området er overføringssystemet vesentlig endret fra hvordan PEDP var planlagt, og hvordan det faktisk fungerte. I SEDP skal ikke pengene overføres via distriktsmyndighetene. Det heter i styringsdokumentet at pengene skal overføres direkte til skolenes konto fra MOEC via regionalt nivå. I de finansielle retningslinjene har lokale myndigheter ingen ansvarsområder som angår selve overføringene av penger, utover å bidra med støtte til skolene for å sikre oppbevaring av pengene og å påse at skolene bruker pengene til planlagte aktiviteter. De kan imidlertid allokere *egne* midler til skolene. Det legges heller ikke opp til at distriktene skal stå ansvarlig for innkjøp av bøker og en del skolemateriell slik tilfellet var

innledningsvis i PEDP. I SEDP skal *capitation grant* i sin helhet overføres direkte til skolene, og det skilles ikke ut en egen bokdel. Det var på bokdelen de største lekkasjene ble funnet, noe som tilsier at lekkasjene nå vil bli mindre. Videre er det kun byggekomiteene som skal kunne godkjenne bruk av penger fra sentrale myndigheter som skal gå til bygging av nye skoler. Dette er komiteer som skal velges direkte fra sentralt hold (MOEC, 2005).

Samtidig gis distriktsmyndighetene en viktig rolle i administrasjonen av programmet. Lokale myndigheter skal ha ansvaret for å styre implementeringer av planene i sitt distrikt. Det gjelder for eksempel støtte til skolene, overvåking og rapportering, koordinering eller oppfølging. Selv om de ikke blir direkte involvert i den *finansielle overføringen*, har de innflytelse over den *organisatoriske biten*, det vil si hvordan pengene blir brukt og rapportering tilbake oppover i systemet. *Development grant* skal baseres på planer forberedt i samarbeid med distriktsmyndighetene. Lokale myndigheters innflytelse over den ikke-finansielle delen av programmet styrkes ved at all planlegging av utdanningsaktiviteter delegeres til dem (MOEC, 2005).

Sett i lys av problemene med lekkasjer og manglende tegn til forbedringer angående bokføring og kontroll, mener vi dette grepet i SEDP kan vise seg å være en viktig forbedring.

7.3.3 Regionene overtar ansvar for overføringer til skolene

Et viktig forbehold må likevel tas da man i SEDP i stedet ønsker å dirigere pengestrømmene gjennom regionene. Dette gjøres til tross for anbefalinger om å overføre pengene direkte fra GOT til skolens konti. I følge HakiElimu (2005) har alle skolene bankkonti, slik at dette skal være fullt mulig. Vi har mindre grunnlag for å vurdere faren for lekkasjer på regionalt nivå. Det vi vet er at i PEDP ble en del penger sendt via regionalt nivå. I PETS-undersøkelsen heter det om denne delen av overføringene (REPOA, 2004: 24):

“There is substantial mismatch between the reported disbursements from the central level and the grants reported at the council level through the regions.”

I noen regioner rapporterte *ingen* skoler å ha mottatt noe av disse pengene. Dette gjør at vi finner det bekymringsfullt at man i SEDP ikke velger å overføre pengene direkte fra sentralt nivå. Videre diskusjon rundt regionenes rolle kommer i kapittel 8.

7.3.4 Ansvar på skolenivå

Det må også nevnes at man legger mer ansvar for finansiell styring til skolenivå. Dette vil innebære kapasitetsutfordringer på dette nivået. Den uttalte strategien er å gi ansvar og opplæring i finansiell styring til skolestyrer og skoleadministrasjon. Behovet for kapasitetsbygging, opplæring, rutineutarbeidelse og organisasjonsutbygging er også elementer som trekkes frem som sentrale målsetninger. Dette er ikke særlig nytt i forhold til PEDP, og alle forhold tilsier at stadig oppmerksomhet på dette er nødvendig for å sikre bedre effektivitet i systemet (MOEC, 2004a).

Vi vet mindre om hvor effektiv og korrekt ressursbruken på skolenivå er. Som vi har vært inne på i kapittel 4 kontrollerer PETS primært hvor mye av ressursene som mottas hos sluttbrukerne, og ikke bruken av dem. Skolens prestasjoner bør være et tema for fremtidige studier (Tungodden, 2005a).

7.3.5 Konklusjon desentralisering

Vi kan konkludere med at SEDP ikke følger rådet om å betale ut pengene direkte fra sentralt nivå til skolene. Riktig nok går pengene *ikke* gjennom distriktsmyndigheter. I stedet skal pengene kanaliseres gjennom regionalt nivå, noe man hadde dårligere erfaringer med i PEDP (REPOA, 2004). Samtidig bygger de videre på desentralisering av oppgaver på den ikke-finansielle delen.

Vi vil understreke at det kan være meget positivt å ha velfungerende distriktsmyndigheter som kjenner de lokale forutsetninger og utfordringer. Gupta et al. (2004) diskuterer en tilsvarende problemstilling i Nigeria hvor man grunnet problemer med lekkasjer på lokalt nivå overtok overføringsansvaret sentralt. Forfatterne foreslår at en bedre tilnærming kan være å se på et slikt problem som et generelt problem med ansvarliggjøring av lokale myndigheter, og at det kan være ønskelig å rette inn tiltak for å utbedre dette underliggende problemet. Blant annet

for ikke å undergrave lokalt ansvar for tjenestene. Vi mener dette argumentet kan ivaretas gjennom å desentralisere ansvar for de ikke-finansielle aspektene i SEDP, mens man har en mer sentralisert finansiell mekanisme. I tillegg bør man videre studere ressursbruken på skolenivå, for å få mer kunnskap om effektivitet i frontlinjetjenestene.

7.4 Vil variasjonen mellom skolene reduseres?

Det ble som vi så i kapittel 4 funnet store variasjoner i hva skolene mottok både i Tanzania, og andre land, også i programmer hvor pengene var ment å fordeles likt til skolene. Vi kom i avsnitt 5.3 inn på ulike forklaringer på hva dette skyldtes. Kort oppsummert var det følgende:

- Ressursgrunnet til skolene. Rike skoler mottar mer enn fattige, og rurale skoler får mindre enn skoler i urbane områder. Ressursene er avgjørende for skolenes mulighet til å klage på distriktsmyndighetene.
- Informasjonstilgangen påvirker forventninger, og styrken på dem. Dette vil igjen ha innvirkning på hvor mye de får.
- Kvaliteten på lokale myndigheter, som skal bevilge pengene videre.

I PEDP var data for hvor rike eller fattige skolene var ikke tilgjengelig. Det var heller ingen statistisk signifikant sammenheng mellom skolenes forventninger og hva de mottok. Dette *kan* ha sammenheng med at man ikke vet *styrken* av forventningene. Det kan for eksempel være naturlig å anta at en skole som med stor sikkerhet vet de har krav på å motta \$10 i større grad vil bruke ressurser på å klage på manglende overføringer, enn skoler som er mindre sikre på at de skal motta \$10. Det som viste seg å være signifikant var lokalisering, og spesielt var det kvaliteten på distriktsadministrasjonen som var meget sentral.

7.4.1 Vil endringene i finansieringsmekanismene redusere variasjonen i SEDP?

Vi så i avsnitt 7.2.2. at myndighetene i Tanzania i SEDP har valgt å overføre pengene til skolene uten å gå veien om distriktene. På denne måten vil kvaliteten på distriktsadministrasjonen ikke få noen direkte påvirkning på hvor mye skolene mottar. Dette kan bidra til å redusere variasjonen mellom skolene. Usikkerhetsmomentet i de nye finansieringsordningene er om tilsvarende problemer og variasjonen også kan skje på regionalt nivå. I PEDP ble det funnet rimelig liten variasjon mellom distriktene på overføringene sentralt, og lekkasjene fra sentralt nivå var også relativt små. Derimot ble det funnet både betydelige lekkasjer og stor variasjon på hva distriktene i PEDP mottok av den delen av pengestrømmene som gikk gjennom regionalt nivå. Dette kan tyde på at problemer med lekkasjer og variasjon kan gjøre seg gjeldende også i SEDP.

7.4.2 Rettferdighet og likhet bygget inn i planene

I tillegg til å endre overføringsrutinene har myndighetene også lagt inn andre virkemidler i SEDP for å bidra til en mer lik og rettferdig fordeling av ressursene. Regionene har et eksplisitt ansvar for å sørge for en rettferdig fordeling mellom skolene. Myndighetene skal forsøke å oppnå rettferdig fordeling av ressursene på flere måter.

For det første rettes det oppmerksomhet mot utjevning av ressursene. Blant annet gjennom stipendordninger til elever fra fattige familier og bedre fasiliteter for handikappede, og gjennom å sikre god kjønnsfordeling. Dette er likevel ikke nytt i forhold til PEDP. Mange skoler har ikke ressurser og kapasitet til å ta imot funksjonshemmede, og flere skoler er utrygge og uvennlige for jenter. Jenteandelen som begynner på skolen har også falt mellom 2001 og 2005 (HakiElimu, 2005). Det er også et mål i SEDP å sikre utjevning mellom sosiale og kulturelle grupper, samt å styrke underutviklede områder. SEDP har mer eksplisitte målsetninger på dette området enn hva PEDP hadde.

For det andre inneholder SEDP mange bestemmelser og planer for prosedyrer, rapportering og overvåking. Dette fantes også i PEDP uten at det forhindret vesentlige styringsproblemer. Om man bedrer rapporterings- og overvåkingssystemer, vil det gjøre det enklere å holde

kontrollen over utbetalinger. I denne sammenheng vil det gjøre det lettere å ha oversikt over hva de enkelte skolene mottar, og dermed legges det et grunnlag for en mer jevn fordeling. I PER-Review ble det bemerket svak økonomistyring til tross for at relevante manualer og rådgivning var tilgjengelig (URT, 2003). De påpeker også at lokale myndigheter mangler kompetanse, ikke evner å følge finansielle prosedyrer og at de har svake kontrollrutiner. Dette kan ha årsak i naturlige startvansker i slike reformer, og det er dermed viktig at man løpende jobber for en forbedring.

For det tredje ønsker man å styrke informasjonen om planen ut til skolene og lokalmiljøene. Dette retter seg direkte mot en av svakhetene vi påpekte i kapittel 4 i flere av programmene vi har sett på. Dette er et sentralt element i SEDPs planer for å styrke den administrative delen av systemet. Imidlertid er det avhengig av at planene faktisk blir gjennomført. Også i PEDP hadde man planer om å kommunisere ut informasjon til lokalmiljøene om hva PEDP impliserte, noe som i følge PER-Review bare ble delvis gjennomført (URT 2001a). I hvilken grad planene ble utført kan karakteriseres som *tilfeldig*. Ikke alle overføringer fra sentralt hold ble annonsert, og i et tilfelle var det et betydelig tidsrom mellom annonsering og innbetaling. Det er verdt å bemerke at det er de overføringer som er sterkest annonsert i PEDP som i størst grad kom frem. For eksempel ble den første utbetalingen, som var svært sterkt profilert fra høyeste politiske hold, perfekt rapportert (Tungodden, 2005b). Informasjon og åpenhet var også et mål i PEDP, men som HakiElimu (2005: 9) skriver: “*communication flows have been far from ideal in the first three years of PEDP implementation.*”

7.4.3 Vil planen i SEDP følges opp?

En evaluering av planene for SEDP må ses i sammenheng med planer og erfaringer gjort i PEDP. Disse tilsier at mange planer og instruksjoner ikke har blitt fulgt tilfredsstillende verken på lokalt eller sentralt nivå. PER-Review viser til at det gjenstår kapasitetsbygging nedover i systemet, og spesielt på skolenivå. Sanksjoner mot mangelfull økonomistyring ble etterlyst. HakiElimu (2005) poengterer at behovet for bedre informasjon ut til innbyggerne, er essensielt for å bidra til utvikling og ansvarliggjøring av myndighetene, og at det kreves forbedringer på dette feltet.

7.5 Styrkes innsatsen mot lekkasjer og korrupsjon?

Erfaringene fra PEDP viser at pengene ikke nådde frem til frontlinjetjenestene, det var altså en betydelig lekkasje. I kapittel 4.1, hvor vi skrev om PETS, understreket vi at dette ikke i seg selv er nok til å konkludere med at lekkasjen skyldes korrupsjon. At pengene kommer frem til frontlinjetjenestene utelukker heller ikke mulighetene for korrupsjon på det nivået. For å oppnå effektiv bistand og effektiv bruk av offentlige midler i utviklingsland, er det viktig å forsøke å sikre seg best mulig mot korrupsjon. Også erfaringene fra PEDP tilsier, utover eksistensen av lekkasjer, at korrupsjon kan være et problem. I avsnitt 4.3.1. viser vi til tilbakemeldinger som indikerer dette. Dette synspunktet deles av Ingvill Kjerstad (2005), som i sin masteroppgave argumenterer med at deler av lekkasjen *kan* tilskrives korrupsjon:

“The education sector is one of the largest budget items in Tanzania, and opportunities for corrupt practices are numerous. It is difficult to measure the prevalence of corruption but it is fair to estimate that it is widespread. Since the leakages are of considerable size, it is adjacent to ascribe part of it to corruption.”
(Ingvill Kjerstad, 2005: 33)

7.5.1 Overvåking av det finansielle systemet

Typiske virkemidler for å unngå at ressursenes forsvinner ut i korrupsjon, er overvåking av det finansielle systemet gjennom bruk av rapporter, inspeksjoner og reguleringer. Videre kan man følge opp med revisjoner for å sikre at de finansielle retningslinjene blir fulgt. Dette er ordninger som bygger opp en *push-effekt*. Det vil si ordninger hvor sentrale myndigheter lager mekanismer som skal sørge for at pengene går ned gjennom overføringssystemene og ut til sluttbrukerne. Vi så i avsnitt 4.4.3 at det også kan gi gode resultater å bruke informasjonsspredning ut til innbyggerne og lokalmiljøene. Dette kan skape en *pull-effekt* ved at man gjør sluttbrukerne i stand til å ansvarliggjøre det politiske og byråkratiske systemet, og på den måten klare å få pengene utbetalt i henhold til det som er vedtatt.

I PEDP hadde man egne målsetninger for å sikre sikker styring med pengene på alle nivåer, og listet opp en rekke strategier for å oppnå dette gjennom instruksjonsordninger, revisjon,

bokførings- og rapporteringsrutiner. På alle nivå skulle man etterstrebe ansvarliggjøring og gjennomsiktighet.

Tatt i betraktning av de uheldige erfaringene vi har referert til i forhold til PEDP, er det ikke unaturlig at dette også er et tema for SEDP. Målsetningene for styringsreformer er oppsummert i SEDP-programmets del 1.3.4. Her retter man søkelyset mot å utarbeide manualer for finansiell styring og revisjoner på alle nivå. Dette representerer lite nytt i forhold til PEDP. I PER-Review rapporteres det om at det har mislykkes å revidere skole og institusjoner som har mottatt ressurser, og at det er mangel på kvalifiserte revisorer (URT, 2003). En styrking av den interne revisjonen på distriktene og på skolenivå blir vurdert til å kunne hindre misbruk av midlene (URT, 2003). Videre pekes det flere steder på at det generelt sett er svake kontrollprosedyrer. Vi etterlyser derfor oppmerksomhet rundt behovet for å stramme opp oppfølgingen av rutiner, siden dette ikke fungerte i henhold til planene i PEDP.

7.5.2 Ansvaret for overvåking av det finansielle systemet

Ansvaret for å overvåke finansielle forhold er spredt til flere instanser. BEDC har ansvar for å opprette og evaluere mekanismer for blant annet finansiering og overvåking. *National Audit Office* har ansvar for å evaluere effektiviteten av regnskapsprosedyrer og kontrollrutiner, og sjekke om praksis er i samsvar med dette. AG har ansvar for å sikre at det finansielle styringssystemet fungerer på sentralt nivå. PO-RALG har det overordnede ansvar for regionale og lokale myndigheter og er tildelt ansvar for å overvåking nedover i systemet. Departementet skal også delta som en av aktørene i revisjonsprosessen i SEDP. MOEC har tilsvarende ansvar for å overvåke at retningslinjer blir fulgt av relevant regnskapspersonell, og skal støtte skolene til å etterfølge regnskapsprosedyrer. Dette illustrerer et komplekst overvåkingssystem hvor mange ulike parter er involvert. Dette kan også være en kime til nye uklarheter i rollefordelingen mellom MOEC og PO-RALG. Lokale myndigheter på sin side skal påse at midlene til skolene brukes på de planlagte aktivitetene og har ansvar for å sende finansielle rapporter tilbake til MOEC. På skolenivå er regnskapsførere pålagt å ha grundig dokumentasjon for alle finansielle transaksjoner. Dette skal oppbevares trygt og kun ødelegges etter godkjenning fra sentralt nivå. Det legges med andre ord opp til utstrakte kontroll- og overvåkingsrutiner i det finansielle opplegget for SEDP. Tilsvarende

retningslinjer var også å finne i PEDP. Dette skulle i utgangspunktet tilsi at det finansielle systemet var grundig kontrollert, noe som viste seg å ikke være tilfellet. For at dette skal fungere bedre i SEDP, er man avhengig av at rollene er klart fordelte, og at de som skal overvåke har tilstrekkelig ressurser til å håndtere oppgavene.

7.5.3 Finansiell sporingsmekanisme

SEDP planen er derimot tilført en ny faktor i forhold til PEDP. Det skal etableres en finansiell sporingsmekanisme for å skaffe feedback om det finansielle systemet. Ansvar for denne funksjonen skal ligge under MOEC. Et slikt feedbacksystem kan være et viktig verktøy i bekjempelsen av lekkasjer. Det bekymrer oss likevel at det ikke er gitt nærmere informasjon og beskrivelser av hvordan dette skal fungere. Fraværet av dette gjør oss tvilende til i hvilken grad et slikt system blir implementert. Vi mener også det er uheldig at MOEC står ansvarlig for dette, da det ville vært mer naturlig å legge dette til *National Audit Office* (NAO). Men heller ikke dette er helt problemfritt. I et notat fra Verdensbanken (2001) trekkes ineffektiv internrevisjon frem som et risikomoment ved PEDP. Der påpekes det at NAO mangler uavhengighet.

7.5.4 Tar myndighetene problemene fra PEDP på alvor?

Vi finner også grunn til å sette spørsmålstegn ved myndighetenes vilje til å ta inn over seg problemene som har blitt funnet i evalueringene av PEDP. Vi kan peke på fire forhold som gir et heller negativt bilde av myndighetens vilje til å møte utfordringene med lekkasje, korrupsjon og ineffektivitet i systemene.

- I den offisielle PETS-rapporten var det enkelte funn som ble utelatt, grunnet uenigheter mellom forskningsgruppen og sentrale myndigheter. Blant annet var det et større pengebeløp som det ikke ble redegjort for. Forskningsgruppen møtte også på problemer med å samle inn informasjon fra sentralt hold, spesielt hos MOEC (Tungodden, 2005b).
- Liten politisk vilje til å gjennomføre en oppfølgingsstudie av denne PETS-rapporten gir heller ikke inntrykk av at man er opptatt av å kartlegge effektiviteten og bekjempe svakhetene og de lekkasjene man fant i systemet.

- I programmet for SEDP nevnes ikke problemene med implementeringen av PEDP med et ord. Rapporten tar verken opp eller viser til problemstillingene som er avdekket der. Det er bekymringsfullt sett i forhold til den manglende viljen til å følge opp problemene i PEDP.
- HakiElimu kom i løpet av 2004 i konflikt med regjeringen ved å offentliggjøre en rekke vitnesbyrd som fortalte om korrupsjon i Tanzania. I etterkant av statusrapporten de gav ut i juli 2005 (HakiElimu, 2005), la regjeringen ned forbud mot organisasjonens arbeid. Vi ser dette som et dramatisk negativt signal, som står i grell kontrast til intensjonene om gjennomsiktighet og åpenhet i SEDP-planene.

På dette området deler vi bekymringene til HakiElimu. I sin statusrapport uttrykker de uro over at flere forhold og anbefalinger gjort i tidligere evalueringer ser ut til å bli oversett. Dette gjaldt anbefalinger både fra PER-Review og PETS-undersøkelsen.

7.6 Oppsummering

I denne analysen har vi funnet grunn til bekymring vedrørende ulike aspekter ved SEDP, men enkelte momenter peker også i retning av en forbedring i forhold til PEDP. Når det gjelder overføringsmekanismen er det vanskelig å se at det foreligger noen forenklinger. Det er ikke blitt færre aktører involvert i overføringene. Det som er positivt er at de finansielle retningslinjene ser ut til å gi en klarere rollefordeling, hvor MOEC eksplisitt har fått ansvaret for alle finansielle forhold. Vi finner det derimot underlig at hovedansvaret flyttes fra PO-RALG til MOEC, da flere forhold taler for at PO-RALG ville gjort en bedre jobb. Etter vår oppfatning ville det vært nyttig å trekke lærdommer fra den finansielle kontrollen i PEDP. Uten videre oppfølging av et system som har sviktet, kan det bli vanskelig å skape et nytt program hvor man unngår å trå i de samme fallgruvne.

Erfaringer fra PETS i alle land konkluderte med at lekkasjene primært skjedde på distriktsnivå. Det kan derfor tyde på en stor forbedring i SEDP, da de ikke velger å gå veien om distriktsmyndigheten. Likevel følger ikke SEDP rådet om å betale ut pengene direkte fra

sentralt hold og ned til skolene, da pengene skal gå igjennom regionalt nivå. Dette bekymrer oss sett i sammenheng med at overføringer fra regionalt nivå ikke fungerte bra i PEDP. Derimot er det positivt at man i SEDP ikke har en utskilt bokdel av støtten til skolene, som distriktsmyndighetene skal ha ansvar for. Det var denne støtten det ble funnet størst lekkasjer på i PEDP. Vi vil understreke at det kan være meget positivt med desentralisering på grunn av lokalt eierskap. Men vi mener at dette kan ivaretas gjennom å desentralisere ansvar for den organisatoriske biten, mens den finansielle mekanismen holdes på sentralt nivå.

Vi finner liten grunn til å konkludere med at variasjon i utbetalinger vil reduseres i SEDP. Selv om rettferdighet og likhet er bygget inn i planene, er ikke dette nytt i forhold til PEDP. I tillegg velger man å la pengene gå via regionalt nivå, på tross av stor variasjon i utbetalinger til distriktene i PEDP. Begge deler kan tyde på at problemer med variasjon også vil gjøre seg gjeldende i SEDP.

Når det gjelder korrupsjonsproblemet etterlyser vi oppmerksomhet rundt behovet for å stramme opp oppfølgingen av rutiner og revisjoner, siden dette er forhold som ikke fungerte i PEDP. For at det finansielle systemet skal kunne forhindre korrupsjon, er man avhengig av at rollene er klart fordelte, og at de som skal overvåke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere oppgavene. Positivt i denne sammenhengen er den finansielle sporingsmekanismen, som kan være med på å forhindre lekkasjer. I denne forbindelse bekymrer det oss at det ikke er gitt konkret informasjon og beskrivelse av hvordan denne skal fungere. I tillegg finner vi det bekymringsverdig at myndighetene ikke ser ut til å ta inn over seg erfaringer fra tidligere evalueringer, men heller tvert imot skyver problemene fra seg.

Totalt sett sitter vi igjen med et heller negativt inntrykk. Mye tyder på at problemer også vil oppstå ved implementeringen av SEDP. Det vi likevel kan håpe på er at læringseffekter vil gjøre seg gjeldende. Siden PEDP krevde store institusjonelle endringer, kan det være at slike endringer vil gå seg bedre til over tid og at dette derfor vil komme SEDP til gode.

8 Analyse av SEDP ved hjelp av modellen

- Vil variasjonen funnet i PEDP, reduseres i SEDP i følge modellen?

“There are huge variations in the inflow of the capitation grant at the school level. In the sample, it varies from 1,600 Tsh to 8,700 Tsh per student per year. Information collected at school level and the impression of the fieldworkers on the accounting abilities at the schools visited, leads to the conclusion that the variation of the capitation grant inflow is not necessarily due to misreporting at school level. Record keeping at school level proved to be well organized and straightforward..”

(Fra PETS (REPOA, 2004), gjengitt i HakiElimu (2005))

I kapittel 6 konkluderte vi med at modellen til Reinikka og Svensson kunne være et godt utgangspunkt for å analysere SEDP. Dette på bakgrunn av at modellen så ut til å stemme overens med observasjoner fra Tanzania, Zambia og Uganda. Vi vil her ta utgangspunkt i modellens hovedresultater, og se på om utformingen av SEDP tilsier at variasjoner i utsendelser vil reduseres sammenlignet med PEDP. Siden modellen relaterer seg mye til å forklare hvorfor vi får variasjon blant skolene, vil noe av dette overlappes diskusjoner tidligere i kapittel 7, og vi vil da henvise til diskusjoner der.

Modellen gav oss en likevektsbetingelse, som var *avgjørende* for å forklare hvorfor man har stor variasjon i offentlige overføringer til skolene. Ved å ta utgangspunkt i denne fant vi to hovedresultater som kunne forklare hvorfor vi får slik variasjon. Hovedresultat 1 viste en positiv sammenheng mellom inntekt og utbetalinger, mens hovedresultat 2 predikerte at høyere forventninger gav høyere utbetalinger. Modellen bygger på at distriktsmyndighetene har ansvaret for å overføre penger til skolene. I SEDP har myndighetene i Tanzania valgt å overføre pengene til skolene uten å gå veien om distriktsmyndighetene. På den måten vil distriktsadministrasjonene ikke få noen direkte påvirkning på hvor mye skolene mottar. I stedet får vi nå et nytt mellomledd i den finansielle mekanismen, nemlig regionene. Vi vil videre i kapitlet kommentere sammenhenger som kan endres på grunnlag av dette. Ved enkelte tilfeller vil vi kunne overføre rollen fra distriktsmyndighetene til regionene i modellen, og dermed vil resultatene fra modellen fremdeles kunne være relevant for analysen.

8.1 Analyse på basis av modellen til Reinikka og Svensson

Skoler med mulighet til optimal protest vil i følge modellen få like utbetalinger. Skoler som ikke har nok tilgjengelige ressurser til å gjennomføre en protest, vil ikke motta noen overføringer fra distriktsmyndighetene. Diskusjonene som følger, relaterer seg derfor til å drøfte om variasjonen i utbetalinger til skoler som er ressursbeskranket, vil reduseres i SEDP sammenlignet med PEDP.

8.1.1 Sannsynligheten for suksess ved protest, og hovedresultat 1.

- Får vi en mer jevn utdeling mellom fattige og rike skoler i SEDP?

Er det noe som tilsier at sannsynligheten for suksess ved protest fortsatt vil variere mellom de ulike skolene? For at alle skoler skal ha lik suksesssannsynlighet, betinger det at de også har lik ressursbase som kan benyttes på en protest. De rikeste skolene har dermed størst sannsynlighet for å oppnå suksess. For skoler med begrensede ressurser, vil sammenhengen mellom en økning i inntekt og utbetaling være positiv, dette følger av hovedresultat 1. I Tanzania kunne man ikke finne empirisk støtte for en slik sammenheng. Det man fant var at urbane strøk fikk mer enn rurale. Generelt er rurale områder fattigere enn urbane, selv om dette vil variere mye både i byene og på landsbygda. Er det grunn til å tro at vi får en mer jevn fordeling i SEDP?

I kapittel 7.4.2. redegjør vi for hvordan rettferdighet og likhet er bygget inn i SEDP-planene. Stipendordninger er et viktig bidrag med hensyn på dette. Stipendene gis til fattige elever, og ikke til skolene. I Zambia fant man at når foreldrene måtte betale for skolegangen, ville økt støtte føre til en *crowding-out* effekt, hvor den ekstra støtten erstattet pengene fra foreldrene. En slik effekt kan også oppstå når familiene mottar stipender. Men likevel styrker dette ressursbasen i lokalsamfunnet, da familiene her får frigjort penger. Hvis det er behov for en protest, kan det tenkes å være tilgjengelige ressurser i samfunnet som kan bidra til at muligheten for suksess vil øke. Dette fordi den økte ressursbasen i lokalsamfunnet kan føre til at mer ressurser settes inn i en protest, og modellen predikerer da økt sannsynlighet for suksess. Dermed skulle slike stipendordninger tilsi at ressursbasen jevnes ut mellom de

ressursbeskrankede rurale og urbane skolene. Dette taler for at *variasjonen* i utbetalinger til skolene vil reduseres.

I tillegg til stipendordningene kan *investment grant* bidra til en utjevning i inntektsnivå mellom skolene, da den gis til skolene på grunnlag av behov. Erfaringer fra PEDP tilsier at denne retningslinjen blir fulgt. Vi finner ingen grunn til å tro at dette ikke vil fungere bra i SEDP også. *Investment grant* vil også kunne redusere variasjonen i sannsynligheten for suksess ved protest, da fattige skoler mottar mer i støtte enn rike skoler. Selv om disse midlene i utgangspunktet ikke er tiltenkt dette formålet, vil andre midler kunne bli frigjort, og ressursbasen for en eventuell protest vil kunne øke, og følgelig vil også sannsynligheten for suksess bli større.

Hvor godt virkeligheten er gjenspeilet i en slik modell er usikkert. Modellen er en sterk forenkling av virkeligheten, og andre faktorer enn de som er tatt hensyn til her, vil nok også påvirke overføringene. Dersom vi trekker lærdommer fra PEDP støtter det opp om dette synspunktet. Verken stipendordninger eller *investment grant* er nytt i forhold til PEDP, og det svekker derfor antydningen om at ordningene vil redusere variasjon i utbetalingene mellom ressursbeskrankede skoler. En side av saken er hva som loves, en annen side er hva som gjennomføres i praksis.

Et annet moment som kan være verd å påpeke i forbindelse med diskusjonen over, er om regionene vil oppføre seg annerledes enn distriktsmyndighetene. I SEDP er det som nevnt regionene som har tatt over ansvaret for overføringene til skolene. En nærmere diskusjon rundt dette temaet vil vi komme tilbake til i avsnitt 8.2.2.1.

8.1.2 Hovedresultat 2. Forventninger og informasjon

- Vil forventningene til skolene få betydning i SEDP?

Hovedresultat 2 predikerte at høye forventninger gav høyere ubetalinger. I Tanzania fant man ingen statistisk signifikant sammenheng mellom forventninger og utbetalinger. Men det kan som nevnt i kapittel 5, henge sammen med styrken på forventningene. Styrken på forventningene kan forklares ut ifra informasjonstilgang. Dersom en skole er 100 % sikker på hva den har krav på grunnet god informasjon, vil styrken på forventningen være høy. En skole

som har dårligere tilgang på informasjon, kan ha en oppfatning om hva den har krav på, men styrken på denne forventningen vil være lavere enn hos en skole som er helt sikker. Selv om informasjonskampanjen i Tanzania ikke virket i like stor grad som i Uganda, tyder likevel andre ting på at informasjon kan spille en sentral rolle også her. Eksempelvis tanzanianske myndigheters storannonsering av utbetalinger fra PO-RALG i starten av 2002 i forbindelse med PEDP. Disse overføringene kom i sin helhet frem til skolene. I tillegg kan vi også finne indikasjoner på at informasjon kan redusere lekkasjer i Tanzania. Noen distrikter har relativt lav lekkasje, som Kinondoni, Temeke og Bagamoyo, mens andre, som Mpanda har høyt lekkasjenivå. En forklaring på dette kan være at Mpanda befinner seg langt fra sentrale myndigheter og storbyer, i en ganske isolert del av landet. De andre tre befinner seg i nærheten av Dar es Salaam, hvor man har en relativt høy andel av telefoner, radio, aviser og Internetttilgang. Dar es Salaam regionene har også en høyere andel av NGOs og sentrale myndigheter, som kan rapportere og overvåke distriktsmyndigheter (Kjerstad, 2005).

Vi kan lese ut fra SEDP-planen at det synes viktig å øke informasjonen ut til skolene. På den måten vil kunnskapsforskjellene mellom skolene kunne bli jevnet ut. Dersom informasjonen ut til rurale strøk bedres, vil skolene der kunne stilles på lik linje med urbane strøk når det gjelder å være informert om hva de har krav på. Forventningene om overføringer på landsbygda vil kunne øke, og det vil være enklere for dem å stille opp mot distriktsmyndighetene dersom de er sikker på at de har krav på mer penger. Det vil si at også styrken på forventningene vil bli høyere. Forhandlingsmakten til skolene bedres, og dermed vil også sannsynligheten for suksess på landsbygda øke. Jfr. hovedresultat 1 vil distriktoffiserene gi ut mer penger til skoler med bedre ressursbase for å unngå protest. Dersom kunnskapsforskjellene utjevnes, skulle dette tilsi at inntektsnivået ikke får like stor betydning for overføringer som før, da forhandlingsmakten til de rurale skolene vil øke relativt til de urbane skolene. Resultatet blir at distriktoffiserene ikke lenger kan diskriminere mellom landsbygd og by på samme måte som før. Dersom denne forhandlingsmakten nå overføres fra å eksistere mellom distriktene og skolene i PEDP, til å eksistere mellom *regionene* og skolene i SEDP, vil økt informasjon ut til rurale skoler tilsi at diskrimineringsmulighetene for regionene reduseres.

Spørsmålet blir om det lykkes å øke informasjonsmengden ut til skolene? Tilsvarende planer eksisterte i PEDP, men disse ble kun delvis gjennomført. Vi finner det heller vanskelig å lese

ut av SEDP dokumentene at en forbedring på dette området faktisk kommer til å bli gjennomført.

8.2 Analyse på basis av tilleggsmomentene

I kapittel 6.2 valgte vi å presentere et par tilleggsmomenter i forhold til den opprinnelige modellen til Reinikka og Svensson. Disse vil vi nå se nærmere på her, for å kunne analysere resultatene i forhold til SEDP. Diskusjonen vil i all hovedsak baseres på modellen om kvaliteten til distriktsmyndighetene.

8.2.1 Hvordan påvirkes SEDP av at forventningene er avhengig av inntektsnivå?

- Ressurssterke skoler

Når vi lot forventningene være avhengig av inntektene, førte dette med seg to viktige sammenhenger. Optimal innsats i protest (c_j^*) avhenger positivt av inntektsnivå (y_j), også for ressurssterke skoler. På samme måte avhenger også utsendinger til skolene (s_j) positivt av inntektsnivået y_j . Derfor kunne vi konkludere med at utsendinger for de ressurssterke skolene også ville variere fra skole til skole. Dette var et nytt resultat i forhold til den opprinnelige modellen. Utforminger i SEDP som kan være med på å utjevne inntektsforskjeller er diskutert i avsnitt 8.1.1, og vil ikke gjentas her.

8.2.2 Kvaliteten på distriktsmyndighetene.

- Diskusjoner på grunnlag av modellen i kapittel 6.2.2.

En distriktsdummy var statistisk signifikant når det gjaldt å forklare variasjonen mellom skolene. Vi valgte å tolke dette dit hen at forskjeller i kvalitet på distriktsadministrasjonen kunne ha innvirkning på utbetalinger til skolene. På bakgrunn av dette presenterte vi en modell som kunne forklare hvorfor overføringer varierer fra distrikt til distrikt. Dette skyldtes at forskjellige typer distriktsoffiserer har ulik tilbøyelighet til å begå korruperte handlinger for å

tilegne seg egne midler. Er det noe i SEDP som tilsier at problemer på distriktsnivå vil reduseres?

8.2.2.1 Regionenes rolle

I SEDP har de lokale myndighetene ingen arbeidsområder som går direkte på overføringssystemet. Sett i lys av figurbetraktningene våre, vil den nye finansieringsmekanismen i SEDP skape mindre variasjon og lekkasje, siden distriktoffiserenes mulighet til å stjele penger ikke lenger er tilstedet. Nå som overføringene skal gå via regionene, må vi se om det er noe som tilsier at overføringene vil foregå bedre på dette nivået.

Vi har mindre grunnlag for å vurdere faren for lekkasje på regionalt nivå. Vi kan likevel benytte oss av erfaringene fra PEDP hvor en del av pengene ble sendt via regionalt nivå. Tabellen under avslører store variasjoner i overføringer fra regionene videre til distriktene. Regionen Rukwa ser ut til å være av god kvalitet, da overføringer til distriktene Sumbawanga og Mpanda i sin helhet har nådd frem. Dette står i sterk kontrast til Regionen Singida, som ikke har overført noe av midlene til distriktene Iramba og Manyoni. Dersom vi nå antar at regionsoffiserene tar over rollen til distriktoffiserene i modellen, vil de to regionene representere ekstremtilfellene. Regionen Rukwa representerer den gode likevekten med en 100 % ærlig offiser, og dermed ingen korrupsjon. Derimot vil regionen Singida representere den dårlige likevekten, hvor man havnet i en situasjon med svært høyt korrupsjonsnivå. Resterende regioner vil befinne seg i en situasjon midt i mellom, med en avveining mellom korrupsjon og egne penger.

Distrikt	Region	Distribuert via regionene	Mottatt fra regionene	Differanse(%)
		(2002 og 2003)	(2002 og 2003)	
Hai	Kilimanjaro	0	14,215,000	
Iramba	Singida	14,998,000	0	100
Kibaha	Coastal Region	23,000,000	15,185,838	34
Manyoni	Singida	23,800,000	0	100
Musoma TC	Mara	31,893,000	0	100
Mbeya	Mbeya			
Mbozi	Mbeya	0	15,250,000	
Mkuranga	Coastal Region	21,000,000	12,282,000	42
Moshi	Kilimanjaro	56,875,000	5,002,600	91
Mpanda	Rukwa	35,995,000	35,995,000	0
Nkasi	Rukwa			
Rungwe	Mbeya	50,500,000	48,896,174	3
Same	Kilimanjaro	28,870,000	20,000,000	31
Serengeti	Mara			
Singida TC	Singida	23,000,000	0	100
Sumbawanga	Rukwa	40,800,000	40,800,000	0
Total		350,731,000	207,626,612	41

Tabell 8.1 - Overføringer via regioner til distrikter i PEDP (REPOA, 2004)

Dataene i tabellen tyder på at regionene ikke viser seg å være bedre enn distriktene, og det er derfor ingen grunn til å tro at variasjonene vil reduseres. Kvalitetsforskjellene i distriktsadministrasjonen gjelder på samme måte på regionalt nivå. Sett i lys av figurbetraktningene betyr dette at regionene nå vil kunne stikke unna *egne penger* ved å gjennomføre korruperte handlinger, og dermed vil *type* regionsoffiser skape variasjon i utbetalinger.

Vi har dessverre ikke noe annet datagrunnlag enn dette til å vurdere faren for lekkasje på regionalt nivå. Derfor er det vanskelig å si om regionene vil fungere bedre som et mellomledd i overføringene enn distriktene. Likevel kan vi presisere at valget som er tatt, står i sterk kontrast til anbefalingen i PETS-rapporten, hvor man ønsket å overføre pengene direkte fra sentralt hold. Erfaringer fra Kenya støtter opp om denne konklusjonen. Lekkasjen avdekket på skolenivå i Kenya var svært liten, noe som skyldtes at midlene ble utbetalt direkte fra sentralt hold.

8.2.2.2 Får kvaliteten på distriktsadministrasjonen likevel betydning i SEDP?

Selv om distriktene ikke har innvirkning på selve overføringene, har de fremdeles en rolle som anbefalende instans for overføringer av *investment grant*. Dette kan gi muligheter for korrupsjon ved at distriktsoffiserene kan kreve bestikkelser for å anbefale overføringer fra MOEC til de enkelte skolene. En administrasjon av god kvalitet vil med større sannsynlighet ha en mer rettferdig fordelingsprofil på sine overføringer. De vil være mindre tilbøyelige til å godta bestikkelser fra rikere skoler som gjerne vil at distriktsmyndighetene skal anbefale at penger går til dem. Det kan også være slik at administrasjonsledd med høyere kvalitet jobber mer effektivt og har bedre systemer for å kartlegge behov. Dette kan gi dem et bedre grunnlag for å komme med beslutninger av høyere kvalitet, og de vil også i større grad kunne føre en politikk som følger optimale beslutninger. Vi finner dette bekymringsverdig, siden det kan medføre at *investment grant* ikke lenger gis på grunnlag av behov. Det kan forverre situasjonen til de fattige skolene ytterligere.

Braathen, Chanlinga og Fjeldstad (2005) skriver i sin artikkel om korrupsjonsnivået i seks distrikter³⁶. Undersøkelsen de gjør rede for er basert på personlige oppfatninger om korrupsjon i distriktene, hvor respondentene ble spurt om de syntes korrupsjon var et seriøst problem. Utbredelsen av korrupsjon varierer, men korrupsjon er fortsatt et problem i alle distriktene. Dette støtter opp om våre bekymringer om at korrupte distriktsoffiserer vil kunne godta bestikkelser fra skoler, og dermed basere anbefalinger til MOEC på bakgrunn av disse.

³⁶ Ilala, Bagamoyo, Kilosa, Iringa, Moshi og Mwanza.

Distriktene Ilala, Bagamoyo og Moshi var også med i PETS - undersøkelsen. Vi skal nå sammenligne tall fra denne undersøkelsen med korrupsjonstallene presentert i tabell 8.2 fra Fjeldstad et al. Dette for å se om dataene fra de to ulike undersøkelsene kan indikere at det eksisterer en sammenheng mellom oppfatninger av korrupsjon, og hvor stor lekkasjene funnet i PETS er. Vi vil forvente at Moshi har høyest lekkasje, siden de oppfattes som mest korrupt. Dette vil kunne gi ytterligere støtte for at korrupsjon faktisk kan påvirke anbefalingene distriktsoffiserene gir til MOEC, da korrupsjonsnivået på lignende måte påvirket utbetalingene i PEDP.

Tabell 8.2 presenterer korrupsjonstallene fra Braathen, Chanlinga og Fjeldstad (2005) sammen med lekkasjene hentet fra PETS-undersøkelsen. Lekkasjene angir forskjellen for *capitation grant* mellom *hva sentralt nivå sender ut til distriktene*, og *hva distriktene hevder å ha sendt videre*.

Distrikt:	Korrupsjon:	Lekkasje:
1) Bagamoyo	61,4 %	26 %
2) Ilala	64,3 %	36 %
3) Moshi	71,9 %	41 %

Tabell 8.2 - Sammenligning av korrupsjon og lekkasje 1 (Tall hentet fra Fjeldstad et al. og REPOA, 2004)

En sammenligning av de to undersøkelsene viser at distriktet som anses å være mest korrupt, Moshi, også har størst lekkasje. Ilala som kommer på en god andre plass, ligger også i midten når det gjelder lekkasje. Bagamoyo, som anses å være minst korruperte av de tre, har minst lekkasje. Det ser altså ut til å være en positiv sammenheng mellom korrupsjonsnivå og lekkasje. Jo høyere korrupsjonsnivå, jo større lekkasje. Men dette er et selvsagt et altfor tynt datagrunnlag til å kunne trekke konklusjoner.

Det kan være interessant å se hvilken sammenheng vi finner når vi også tar hensyn til forskjellen *mellom hva skolene sier de har mottatt*, og *hva distriktene hevder de har sendt ut*. Bare et utvalg av skoler i hvert distrikt ble undersøkt i PETS, og følgende resultater for de tre distriktene ble funnet:

Distrikt:	Korrupsjon:	Lekkasje:
1) Bagamoyo	61,4 %	18 %
2) Ilala	64,3 %	16 %
3) Moshi	71,9 %	20 %

Tabell 8.3 - Sammenligning av korrupsjon og lekkasje 2 (Tall hentent fra Fjeldstad et al. og REPOA, 2004)

I tabell 8.3 ser vi igjen at Moshi har høyest lekkasje på 20 %. Denne lekkasjen kommer i tillegg til lekkasjen vist i tabell 8.2. Derimot har Bagamoyo og Ilala nå byttet plass. Årsaken kan være at oppfatningen av korrupsjon i de to områdene ikke er veldig forskjellig, og at dette derfor ikke gir utslag i lekkasje. Andre faktorer kan ha større betydning, noe som gjør at mer av pengene kommer frem i Ilala. En nærliggende årsak kan være rurale og urbane forskjeller. Bagamoyo er et ruralt område, mens Ilala er et urbant område innenfor Dar es Salaam. Informasjon kan være en viktig årsak til at mer av pengene når skolene i Ilala, da tilgang på aviser, radio og internett er bedre her. Selv om Bagamoyo også ligger i nærheten av Dar es Salaam, vil vi likevel anta at Ilala er mer opplyst siden distriktet er lokalisert i Dar es Salam *City Council* (Braathen, Chalinga og Fjeldstad, 2005). En annen årsak kan være at skolene i Ilala generelt er rikere, siden de befinner seg i et urbant strøk. Dette skal i følge modellen gjøre at de har bedre forhandlingsmakt overfor distriktsmyndighetene, eller i SEDP overfor regionene. Men igjen er det viktig å understreke at dette er et veldig tynt datagrunnlag, og at all analyse her bare blir synsing. Det er umulig å trekke konklusjoner på basis av disse tallene.

Sammenligningen ovenfor gir likevel indikasjon på at det eksisterer en sammenheng mellom lekkasje og korrupsjonsnivå. Dette kan altså tyde på at kvaliteten på distriktsmyndighetene likevel kan komme til å skape variasjon i SEDP, siden de skal være med på å gi anbefalinger om overføringer til MOEC. I følge modellen vil offiseren som er 100 % ærlig komme med anbefalinger på basis av behov hos de enkelte skolene. Det stikk motsatte vil derimot skje for distriktoffiseren som er likegyldig til korrupsjon. Dersom korruperte distriktoffiserer mottar bestillinger fra rike skoler, kan det på basis av dette være fare for at de takker ja. Dersom dette slår til i virkeligheten vil ikke *investment grant* få den planlagte virkningen, og dermed vil den ikke bidra til å bedre situasjonen for fattige skoler.

8.3 Konklusjon

Virker det som utformingen av SEDP vil redusere variasjon i overføringer i forhold til PEDP? På bakgrunn av analysen i dette kapitlet ser det dessverre ut til at variasjon også kan gjøre seg gjeldende i SEDP. Vi har argumentert for at stipendordninger og *investment grant* på en indirekte måte kan være med på å utjevne inntektsforskjeller mellom fattige og rike skoler. I tillegg rettes det oppmerksomhet mot hvor viktig det er med informasjonstilgang. Disse faktorene vil til sammen kunne likestille skolene, slik at alle har tilnærmet lik mulighet til å motta overføringer og lykkes ved en eventuell protest. Men manglende implementering av lignende elementer i PEDP, gjør oss bekymret for at en reduksjon i variasjon ikke vil finne sted.

Det ser heller ikke ut til at den nye strukturen i overføringssystemet kan medvirke til å redusere variasjonen mellom skolene. Av de overføringene som gikk via regionene i PEDP, var det store variasjoner og lekkasjer i utbetalinger til distriktene. I tillegg kan det argumenteres for at distriktene fortsatt kan være med på å skape urettferdig fordeling av ressursene. Selv om de ikke har innvirkning på selve overføringene i SEDP, har distriktene fremdeles en rolle som anbefalende instans for overføringer av *investment grant*. Korrupsjon er et betydelig problem i flere av distriktene i Tanzania, noe som kan føre til at distriktoffiserer godtar bestikkelser fra rike skoler. På den måten vil de kunne basere anbefalinger om overføringer til ulike skoler på et urettferdig grunnlag.

9 Betraktninger om kultur og holdninger

”Diskriminering av kvinner koster. De land som ikke gir kvinner samme rettigheter som menn betaler en høy pris i form av økt fattigdom, lavere økonomisk vekst og dårligere livskvalitet for befolkningen.”

(Jens Rønning, 2005, www.care.no)

Kulturelle faktorer kan også til en viss grad sette begrensninger for utvikling i Afrika og Tanzania. Afrika er et kontinent med høy grad av kulturell, etnisk og språklig fragmentering. Tradisjoner og ritualer er viktige bidragsytere for å definere ulike stammer og grupper. Kulturen og holdningene er annerledes enn hva vi er vant til i vesten. Vi har derfor ofte vanskelig for å forstå hvorfor mye er som det er. Tradisjoner og kultur er viktig for et folks gruppetilhørighet og vi har derfor på ingen måte noe rett til å kritisere dem for hva de tror på. Samtidig kan vi som betrakter samfunnet utenfra, se de begrensninger kulturelle faktorer kan utgjøre med tanke på økonomisk og humanitær utvikling.

Deres kultur og holdninger kan være en av mange årsaker til at implementeringen av PEDP ikke har oppnådd tilfredsstillende resultater (jfr. PETS 2004). Og kan også på samme måte virke inn på suksessen av SEDP. I dette kapitlet vil vi ta for oss noen av våre egne betraktninger om hvordan vi tror disse elementene spiller inn.

9.1 Kultur og holdninger til kvinner

Masaistammene i Tanzania har flere tradisjoner som er sterkt kvinneundertrykkende. Unge jenter blir tidlig omskjært og giftet bort gjennom arrangerte ekteskap. Dette hindrer unge kvinners mulighet til å ta utdanning. I den forbindelse er det verdt å nevne at Verdensbanken har slått fast at den viktigste samfunnsøkonomiske investeringen er å satse på jenters utdanning (odin.dep.no). Heldigvis viser flere og flere land, blant annet Tanzania, forståelse for hvor viktig utdanning er for økonomisk vekst (jfr. PEDP og SEDP).

Kvinner blir også undertrykt på andre måter. Mange kulturer fremhever mannen som familiens overhode, og kvinnene lærer derfor tidlig sin plass i samfunnet. En masaikvinne må for eksempel gå fem til seks meter bak sin ektemann.

Arbeid for å få flere kvinner til å delta aktivt på alle politiske nivå, er et viktig bidrag for å oppfylle FNs millenniumsmål nr 3: ”fremme likestilling mellom kjønnene og styrke kvinnenes selvstendige rolle” (www.unmillenniumproject.org). For det første er det en menneskerett å ha lik politisk påvirkningsmulighet. For det andre sikrer dette kvinnenes deltakelse på viktige beslutningsområder. Flere undersøkelser har de siste årene tatt for seg hva kvinnenes deltakelse i det offentlige vil kunne bety. En meningsmåling i Latin – Amerika i 2000 fant at 62 % av befolkningen mente at kvinner kan gjøre en bedre innsats for å bekjempe fattigdom enn menn. 72 % mente at kvinner vil gjøre mer for utdanning og 53 % trodde at kvinner ville være bedre diplomater. Det er funnet tydelige bevis på at kvinner prioriterer annerledes enn menn. En annen studie i tre land viste at kvinner ønsker mer penger til utdanning, helsevesen og sosial velferd, og mindre til militærvesenet. Denne forskjellen i prioritering stemmer godt overens med funn på mikronivå. Det viser seg at kvinner er bedre mottakere av bistand enn menn. En studie i Brasil avdekker at et barns mulighet til å overleve stiger med 20 % hvis inntektene er i morens hender (Thomas, 1990). Mødre som mottar kontanter vil vanligvis bruke dem på å investere i barnas helse og utdanning, mens mange fedre sannsynligvis ikke ville ha benyttet ressursene på slike sosiale goder.

For det tredje vil flere kvinner i politikken kunne øke myndighetenes kvalitet. Land hvor andelen av kvinnelig politisk deltakelse i politiske organer er mindre enn 30 %, viser seg å være mindre inkluderende, mindre demokratiske og egalitære. Kvinner er også ansett for å være mindre korruperte enn menn (www.unmillenniumproject.org). Det er derfor positivt at det er registrert økt kvinnelig deltakelse i offentlig virksomhet over det siste tiåret. Dette kan ha betydning for endring av politikken som føres i dag. I alt 50 land, hvorav flere afrikanske land, har kvoter for kvinnelig representasjon i nasjonalforsamlingene. Likevel er det kun få som har nådd en kvinneandel på 30 %.

Med økt kvinnelig deltakelse på viktige beslutningsområder, vil antakelig implementeringen av PEDP og SEDP forbedres, blant annet fordi de anses for å være mindre korruperte. Dette kan medføre at ressursene i større grad når frem til skolene, noe som sikrer barna en bedre utdanning enn den de får i dag.

9.2 Organisasjonskulturen

Et stort hinder for kvinnes innvirkning i samfunnslivet er organisasjonskulturen i mange av de afrikanske landene. Slik systemet er bygd opp og tilrettelagt for menn, er det vanskelig for en kvinne å komme seg gjennom det såkalte "glasstaket" og oppover i hierarkiet. Det er til og med vanskelig å bli hørt og respektert nede på grasrota. Faglig respekt avhenger mye av hvem du er gift med, om du har barn, hvilken stilling din far har eller om du selv har en anerkjent tittel eller utdanningsgrad å vise til. Er ingen av disse faktorene tilfredsstillende, er det vanskelig å komme med egne synspunkter og i det hele tatt bli hørt. Selv om kvinnen er godt kvalifisert for jobben, blir hun sannsynligvis heller satt til å gjøre de aller enkleste arbeidsoppgavene.

I Tanzania³⁷ hørte vi historier om en leder- og statuskultur som helt klart kan bidra til å hindre utvikling. I personlige samtaler med ansatte i NGOer³⁸ ble det flere ganger uttrykt frustrasjon over tungrodd byråkrati og lokal organisasjonskultur som gjorde det vanskelig å få utrettet noe. Et eksempel var sjefer som tok det de visste var ufornuftige avgjørelser, rett og slett for å vise at de hadde autoritet. Motvilje fra lokale offentlige tjenestemenn som på grunn av en NGOs arbeid ble fratatt noe av sin posisjon og autoritet var et annet.

Makt er en nøkkelfaktor, og det gjenspeiles også innenfor utdanningssystemet i Tanzania. Det ser ut til at det pågår en maktkamp mellom PO-RALG og MOEC om kontrollen av utdanningsreformene. I HakiElimus rapport ble det, som vi så i kapittel 7, fremhevet at MOEC fremdeles ønsket å ta hånd om utbetalinger i PEDP, noe som var lagt til PO-RALGs ansvar. Blant annet publiserte MOEC en større annonse som viste at også de hadde penger, og dermed makt, etter at PO-RALG hadde sendt ut en stor sum penger til skolene. I SEDP ser det altså ut til at MOEC har fått viljen sin, hvor departementet har ansvar for det finansielle.

I forhold til vestlige land har Afrika relativt få organisasjoner og dermed liten erfaring innenfor organisasjonsarbeid. En stor utfordring ligger i utvikling på dette området, da det tar tid å bygge opp avgjørende kompetanse. Et slikt arbeid er likevel nødvendig for å sikre kvinnelig deltakelse på alle nivå, og for å sikre den effektiviteten som kreves ved bistandsstøtte. Til dette trengs det opplæring av erfarne fagfolk. Dessverre har den faglige

³⁷ Vi deltok på kurset "Internasjonal naturforvaltning" i Tanzania 4 uker sommeren 2005.

³⁸ Non Government Organisation.

flukten fra Afrika vært stor. Tilbudene i utlandet er for fristende, slik at flere av de med høy utdanning og kompetanse på viktige områder reiser fra landet.

9.3 Korrupsjon og kultur

Korrupsjon har infiltrert det afrikanske samfunnet i alt for mange år, og er blitt en naturlig del av deres kultur. Korrupsjon gjennomsyrrer hele samfunnet, og setter derigjennom et negativt preg på deres institusjoner, organisasjoner og styresett, og hindrer derfor også et lands økonomiske vekst (jfr. 2.4.1). De sterke røttene korrupsjon har i byråkratiske tradisjoner og politikk gjør det derfor veldig vanskelig å gjøre noe med problemet. Alle vet at korrupsjon utgjør en ekstra kostnad, og kalkulerer det derfor inn i utgiftene sine. En enkel person er maktesløs overfor dette systemet. Det kontinentet trenger, er en fundamental endring i folkets holdninger. Først når majoriteten forstår hvor ødeleggende korrupsjon er for den økonomiske utviklingen, vil det være lettere å få bukt med problemet. Sett fra synsvinkelen til ett enkelt individ kan korrupsjon være rasjonelt, og slik situasjonen er i dag, kan det dessverre være mer lønnsomt å være korrupt enn ærlig. Denne sammenhengen er fremstilt i kapittel 2 ved hjelp av figur 2.1.

For å lykkes med en kampanje rettet mot holdningsendringer er innstillingene til de som sitter med makten avgjørende. Det er her mye av Afrikas problemer ligger (Ding, 2005). Tankegangen bak HakiElimus usensurerte publisering av en rekke vitnesbyrd om korrupsjon, var nettopp å skape oppmerksomhet rundt korrupsjonsproblemet, for på den måten forsøke å skape holdningsendringer. De mente at ved å publisere slike sterke historier, ville man få satt problemet på dagsorden, og flere ville forstå hvor alvorlig korrupsjon i skolen er.

Korrupsjonsbekjempelse gjennom vanlige kanaler som revisjon, intern kontroll og rettslige funksjoner kan i mange land med systematisk korrupsjon ha begrenset effekt. I slike land kan manglende respekt for offentlige ressurser og eiendom være sterkt utbredt. Dessuten kan det være mangel på etikk og moral innenfor de offentlige institusjonene. Reinikka og Smith (2004a) trekker frem at det i land med mye korrupsjon, kan være mangel på institusjonelle rammer som sikrer troverdighet til revisjonsaktører og rettsvesen. De peker dessuten på at

ikke alle typer tildragelser og misbruk av offentlig stilling kan fanges opp av finansielle kontrollmekanismer. Et eksempel kan være misbruk av stilling til å omprioritere midler fra ulike formål. Enten på grunn av bestikkelser, eller til formål som gir opphav til større muligheter for tildragelser senere. Dessuten er revisjonsrapporter og legale prosedyrer ofte vanskelig tilgjengelige og problematisk å forstå for mange av innbyggerne, slik at uttalelser fra disse kan komme til å gå ubemerket forbi dersom ingen, for eksempel det offentlige, tar affære. De bemerker også at det er et problem at det går lang tid fra perioden som er under kontroll, til en rapport kommer ut. Som vi så i kapittel 4 så er dette også et problem som Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med svært sene, eller manglende, revisjonsrapporter fra PEDP.

Andre begrensninger i forhold til slike tradisjonelle kontrollmekanismer, kan være finansiell avhengighet av aktører man er ment å kontrollere, og dermed en mangel på uavhengighet. Det kan også være andre politiske bindinger som svekker uavhengigheten, og dermed potensielt troverdigheten og tilliten til kontrollapparatet. Doig, Watt og Williams (2005: 24) peker på at slike problemstillinger er til stede:

”Similarly the operational activities and effectiveness of the country’s investigative and watchdog agencies are constrained by inadequate resources, politicized control and institutionalized low level of morale and high level of inertia.”

De bemerker også problemet med at selv om data blir samlet inn, så gjøres informasjonen vanskelig tilgjengelig gjennom byråkratiske sperrer. Senere i samme artikkel legger de til at det sivile samfunn i Tanzania er bemerkelsesverdig samstemt i sin kritikk av det nasjonale anti-korrupsjonsbyrået PCB³⁹. Argumentene bak dette går nettopp på manglende uavhengighet og finansiell avhengighet til offentlige aktører.

Dersom kontrollmekanismene selv er korruperte, er det liten grunn til å forvente effektiv korrupsjonsbekjempelse gjennom dem. Denne problemstillingen finner vi også tegn til i PEDP. I PER-Review heter det at man bør sette i verk tiltak for å avskrekke uærlige regnskapsførere og revisorer fra å ta offentlige penger i egne lommer (URT, 2003: 65).

³⁹ Prevention of Corruption Bureau

Tilstedeværelsen av kontrollinstitusjoner og – mekanismer er derfor ikke tilstrekkelig for å bekjempe korrupsjon. For at programmer som PEDP og SEDP skal få ønsket effekt trenger man også holdningsendringer. Informasjon, gjennomsiktighet og arbeid for å ansvarliggjøre offentlige instanser vil være viktige elementer for å få dette til.

9.4 Myndighetene

Før et valg kommer sittende regjering med lovnader for å skape tillit blant folket. Men til syvende og sist viser myndighetene etter valget liten politisk vilje til handling. Strategier og planlagte tiltak blir ikke alltid gjennomført i praksis. I kapittel 7 omtalte vi også manglende oppfølging av rapporter, anbefalinger og kritikk, slik det viste seg å være i forbindelse med PEDP. I følge HakiElimu rapporten, er flere saker som det er satt søkelys på og anbefalinger som er kommet, rett og slett blitt neglisjert. Vi tror derfor at en finansiell oppfølging av SEDP, vil kunne oppleve tilsvarende problemer som PEDP–oppfølgingen har gjort.

Basert på de erfaringer som er gjort, kan det virke som om myndighetene i Tanzania ønsker å begrense informasjon ut til folket, for å hindre blest om aktuelle saker. Som vi tidligere har påpekt, kan økt informasjon blant annet forbedre folkets forhandlingsmakt, og gjøre for eksempel skoler mer opplyste om hva de har krav på av offentlige midler. Politikerne kan tjene på at folket er uvitende om slike saker og andre viktige spørsmål (Bistandsaktuelt, 2/2005). Samtidig er det i mange land begrenset mediefrihet⁴⁰, noe som betyr at full ytringsfrihet ikke er tilstedet. Hendelsene vi har omtalt angående forbudet mot HakiElimus eksistens som organisasjon, synes aktuell i denne sammenheng. Dette viser at myndighetene ikke tar rettigheten om full ytringsfrihet alvorlig.

⁴⁰ Dette gjelder også for land som ikke er ettparti stater.

9.5 Konklusjon

Generelt sett mener vi at det er behov for en holdningsendring hos det afrikanske folket, og spesielt hos makteliten, for å kunne forbedre implementeringen av PEDP, og etter hvert SEDP. Dette gjelder både for kvinneundertrykkelse og korrupsjon. Dersom man får flere kvinner i viktige posisjoner vil sosiale prioriteringer som helse og utdanning kunne øke. I tillegg vil korrupsjonen kunne reduseres, da kvinner anses for å være mindre korrupte enn menn. For programmer som PEDP og SEDP vil dette kunne bety en betydelig reduksjon i lekkasje av midler. Korrupsjon kan være en alvorlig hindring for disse to utdanningsprogrammene. Derfor må befolkningen selv erkjenne korrupsjon som en av deres største fiender for fremgangen innenfor utdannelsessystemet, landets økonomisk vekst og for reduksjon i fattigdom. En del av problemet er at kampen mot korrupsjon må føres via åpne kanaler ut til folket, og ikke bare gjennom indre sikringstiltak som kontrollrutiner, revisjon og rapportkrav. Dette fordi instansene som skal tilse dette, kan være preget av de samme problemer som instansene de er satt til å kontrollere.

10 Konklusjon

“Central to their analysis is the view that education has not improved much because technocratic solutions have been applied to essentially political problems, that volumes of technically sound documents produced by the reforms have failed to take hold because they fail to account for the politics of institutional change in Tanzania.”

(HakiElimu om bakgrunnen for at organisasjonen ble startet opp i 2001 (www.hakielimu.org))

Tilbakemeldingene etter tre år med PEDP etterlater et inntrykk av manglende økonomisk kontroll og uoversiktlige rollefordeling mellom sentrale institusjoner. Det ble funnet betydelig lekkasje av midler i programmet, spesielt på distriktsnivå. Vi mener å se at desentralisert ansvar for finansielle overføringer gir større rom for å avlede penger. Dette tilsier at sentraliserte og regelstyrte overføringer vil gi minst rom for lekkasje. En sentralisert overføringsmekanisme kan også bidra til å redusere de store lokale variasjonene i hvor mye penger som når sluttbrukerne. Vi må ta forbehold om at vi vet lite om hvorvidt pengene brukes effektivt hos sluttbruker, og i hvilken grad dette eventuelt varierer.

I SEDP legger man opp til at en sentral institusjon, MOEC, skal ha ansvaret for den finansielle siden, noe vi mener er bra. Vi velger likevel å sette spørsmålsteget ved at dette ansvaret overtas av MOEC. Dette er i strid med anbefalingene, og virker også underlig i forhold til erfaringene fra PEDP. I PEDP fungerte PO-RALG bedre enn MOEC hva angikk finansiell styring.

Anbefalingene fra PETS-studien var å overføre pengene direkte fra sentralt nivå til skolenes konto, dette skyldtes at store deler av lekkasjene fant sted på distriktsnivå i PEDP. Myndighetene i Tanzania har ikke valgt å ta dette rådet innover seg i utformingen av SEDP. Pengene skal riktignok ikke distribueres ut gjennom distriktsnivå denne gangen, men nå heller via regionene. Dette bekymrer oss i lys av at PETS-undersøkelsen viste store problemer med overføringene som foregikk gjennom regionene i PEDP. Dette gjør oss også bekymret over hvorvidt variasjonen mellom skolene vil bli redusert i SEDP.

Vi har sett på modellen til Reinikka og Svensson, samt tatt inn en del tilleggsmomenter, for å forklare variasjonen i utsendelser av penger til skolene. I SEDP er det flere forhold som kan knyttes opp mot dette, og som vil bidra til å redusere lekkasjene og variasjonen mellom skolene. SEDP legger vekt på lik og rettferdig fordeling av ressursene. Diverse tiltak kan medvirke til å utjevne inntektsforskjellene mellom rike og fattige skoler. Det rettes også oppmerksomhet mot hvor viktig det er med informasjonstilgang. Disse faktorene vil sammen kunne likestille skolene, slik at alle har tilnærmet samme mulighet til å motta ressurser de har krav på og å lykkes ved en eventuell protest. Mer informasjon kan også være med på å forme forventningene deres, som også er en avgjørende faktor for utbetaling. Alt dette virker positivt. Det som bekymrer oss er at mange av de samme elementene også er med i PEDP-planene, og at det til tross for disse, har vært manglende implementering på flere områder. Basert på dette er det vanskelig å tro at variasjon i utbetalinger mellom skolene faktisk vil reduseres i SEDP.

Korrupsjon er en vesentlig hindring for effektiv bistand og utvikling i Tanzania. Dette stiller høye krav til utforming av programmer for å lukke flest mulig rom for korrupsjon. Men det stiller også krav til både myndigheter og befolkningen for å bekjempe korrupsjonskulturen i samfunnet. Det er sterkt behov for å forbedre kvaliteten i administrasjoner på alle nivå i samfunnet. Kostnaden ved korrupsjon vil dermed økes, noe som vil føre til at personer med preferanser mellom ekstremtilfellene 100 % ærlig og 100 % uærlig, vil redusere sin korrupsjonsvirksomhet.

Vi finner det sterkt bekymringsfullt at SEDP nå settes i gang når det fremdeles er grunn til å sette store spørsmålstegn ved effektiviteten i PEDP og myndighetens oppfølging av denne. Vi har ikke grunnlag for å si at manglene på den økonomiske kontrollen er utbedret. Dette underbygges ved at Norge nå holder tilbake videre støtte til PEDP, og også revurderer fremtidig støtte dersom utbedring ikke blir dokumentert.

Vi kan håpe at læringseffekter vil gjøre seg gjeldende i utdannelsessektoren i Tanzania. Det er ikke til å komme forbi at PEDP krevde en god del institusjonelle endringer, og det kan være at slike endringer vil gå seg bedre til over tid. Samtidig ser vi en rekke kritikkverdige forhold, som gjør oss i tvil om myndighetenes kritikkhåndtering og vilje til å følge opp de problemområdene som er funnet er tilstrekkelig.

Litteraturliste

Bøker og Artikler

Andvig, Jens (1993), "*Economic analysis of corruption*", s. 228-253 i Arve Ofstad og Arne Wiig (red.): *Development Theory, Recent Trends. Proceedings of the NFU Annual Conference 1992*. Chr. Michelsen Institute, Report 1993:6. Bergen.

Andvig, Jens Chr. og Kalle Moene (1990), "*How corruption may corrupt*", *Journal of Economic Behaviour and Organization* 3/1: 63-76.

Arthashastra (300 f.kr), Et tidlig indisk skrift om politikk og økonomi, skrevet av ministeren til en indisk konge ca 300 f.kr. Gjengitt i Fjeldstad (1999), kapittel 13 i "*Fordeling og vekst i fattige land*" av Hagen, Rune Jansen og Karl R. Pedersen (Red.). Fagbokforlaget, Bergen.

Bistandsaktuelt (9/2005), "*Knebler kritisk røst*", Elisabeth Salvesen, Bistandsaktuelt 9/2005, Oslo.

Bistandsaktuelt (2/2005), "*Kvinne kamp på liv og død*", Wanja Thuku, Kenya, Bistandsaktuelt 2/2005, Oslo.

Bjorvatn, Kjetil (2004), "*Forelesninger i EPM420; Næringsliv og Bistand*", Høsten 2004, NHH.

Boone, Peter (1995), "*Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*", NBER Working Paper. Cambridge, Oktober 1995.

Braathen, Chalinga og Fjeldstad (2005), "*Local governance, finances and service delivery in Tanzania: A Summary of findings from six councils.*" Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo. (NIBR Working Paper)

Buchan, (1975), "*The Samaritans`s dilemma*", i Phelps, E. (red): *Altruism, mortality and economic theory*. Russel Sage Foundation

Burnside, Craig og David Dollar (2000), "*Aid, Policies and Growth*" Policy Research Department, World Bank.

Burnside, Craig og David Dollar (2004), "*Aid, policies, and growth: Revisiting the evidence*", arbeidsnotat, World Bank.

Cooksey, Brian. (2005), "*Corruption & Governance in Tanzania: What the literature says*", Tanzania Development Research Group

Dalgaard, Hansen og Tarp (2002), "*Globalization, Growth, and Poverty*", arbeidsnotat, World Bank.

Das et al (2003), "*Rules vs Discretion: Public and Private Funding in Zambian Basic Education*", Draft Africa Region Human Development Working Paper no. 62, World Bank. (August 2003)

Das et al (2004), "*Public end Private Funding of Basic Education in Zambia – Implications of Budgetary Allocations for Service Delivery*". World Bank. Draft Africa Region Human Development Working Paper no. 62, World Bank.

Dehn, Jan, Ritva Reinikka and Jakob Svensson (2002), "*Survey Tools for Assessing Service Delivery*", Development Research Group, World Bank Institute.

Dehn, Jan, Ritva Reinikka og Jakob Svensson (2003), "*Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery*", i Francois Bourguignon and Luiz Pereira da Silva, (Red.), "Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies". Oxford University Press og Verdensbanken.

Ding, Pius (2005), "*Nytter det å bjeffe høyt – mot feil tre?*" i Bistandsaktuelt (9/2005), Oslo..

Doig, Alan, David Watt & Robert Williams (2005), "*Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia*", U4 Reports, May 2005.

Easterly, William (2001), "*The elusive quest for growth*", Kap. 12 "*Corruption and growth*", MIT Press.

Easterly, William, Ross Levine og David Roodman (2003), "*New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, policies, and growth' (2000)*", Development Research Institute Working Paper Series No.4, July, 2003, New York.

Erixon, Fredrik (2005a), "*Aid and development: will it work this time?*", International Policy Network 2005

Erixon, Fredrik (2005b), "*Why Aid Doesn't Work*". Kronikk på BBC News (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/4209956.stm>) 11.9.2005.

Fjeldstad, Odd-Helge: (1999), "*Korrupsjon*". Kapittel 13 i "Fordeling og vekst i fattige land", Hagen, Rune Jansen og Karl R. Pedersen (Red.), Fagbokforlaget, Bergen.

Fjeldstad, Odd-Helge, (2003), "*Fighting fiscal corruption: lessons from the Tanzania revenue authority*." Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway

Fofack, Hippolyte, Rober Ngong & Chukwuma Obidegwu (2003), "*Evidenxe from a Public Expenditure Tracking Study in the Health and Education Sectors*", World Bank, Africa Region working paper series no 45.

Gray, Cheryl W. og Kaufmann, Daniel (1998), "*Corruption and development*", Finance & Development 35, March 1998, IMF.

Gupta, Monica Das, Varun Gauri & Stuti Khemani (2004), "*Decentralized delivery of primary health services in Nigeria. Survey evidence form the states of Lagos and Kogi*", World Bank, Africa Region Human Development. Working paper 70. June 2004.

Hagen, Rune Jansen og Karl Rolf Pedersen (2002), "*Norsk bistand i femti år: Resultater og utfordringer*." Økonomisk Forum 6/2002.

HakiElimu (2005), "*Three years of PEDP Implementation: Key Findings from Government Reviews*". Juli 2005, Dar-Es-Salaam.

Heller, Peter S. (2005), "*Making Aid Work*", Finance And Development 42, Sept 2005, IMF.

Peter Hjertholm & Howard White (2000), "*Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*", Discussion Papers 00-04, University of Copenhagen. Department of Economics.

Huntington, Samuel P. (1968), "*Modernization and corruption*" S. 59-71 i "*Political order in changing societies*". Yale University Press: New Haven, Connecticut. Publisert på nytt i kapittel 23 i Heidenheimer et al. (1989) "*Political Corruption*". Transaction Publishers: New Brunswick/London.

IMF (1999), "*Tanzania - Recent Economic Developments*" Staff Country Report NO. 99/24. Tanzania: Recent Economic Developments.

Jain, Arvind K (2001), "*Corruption: A review*" Journal of Economic Surveys 15: 71-121.

Kanbur, Ravi 2003, "*The Economics of International Aid*", Cornell University, New York.

Kjerstad, Ingvill (2005), "*Primary Education Reform in Tanzania: Causes of observed differences in leakage of funds*", masteroppgave ved Norges Handelshøyskole, Bergen.

MOEC (2003a), "*Arusha Regional Report*", PEDP, Joint-Review, November 2003.

MOEC (2003b), "*Singida Regional Report*", PEDP, Joint-Review, November 2003.

MOEC (2003c), "*Lindi Regional Report*", PEDP, Joint-Review, November 2003.

MOEC (2004a), "*Secondary Education Development Plan*", 2004 - 2009, April 2004, Dar-es-Salaam, Tanzania.

MOEC (2004b), "*Institutional Arrangement Guidelines for Secondary Education Development Plan 2004 - 2009*", BEDC, URT, Juli 2004.

MOEC (2005), *"Revised Financial Management and Accounting Guidelines for the Secondary Education Development Plan 2004 – 2009"*. BEDC, URT, Januar 2005.

Nafula et al. (2004), *"Budget Mechanisms and Public Expenditure Tracking in Kenya"*, Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis.

Norfund (2005), annonsebilag for FN-sambandet.

Norman, Victor D (1993), *"Næringsstruktur og utenrikshandel"*, Universitetsforlaget, Oslo

Norwegian Embassy in Dar Es Salaam, the (2003), *"A brief report on status – implementation of the PEDP in Tanzania"*. 10. June 2003,

Pedersen, Karl Rolf (1999), kapittel 6 i *"Fordeling og vekst i fattige land"* av Rune Jansen

Pindyck, Robert.S og Daniel L. Rubinfeld (2005), *"Microeconomics"* 6th edition, Pearson, PrenticeHall, New Jersey, USA.

Rajan, Raghuram G. og Arvind Subramanian (2005), *"Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show"*, IMF Working Paper juni 2005.

Reinikka, Ritva (2002), *"Public Expenditure Tracking and Service Delivery Surveys"*, WBI Learning Activity: Empirical Tools for Governance Analysis, DECRG, The World Bank.

Reinikka, Ritva (2005), *"An Overview of Public Expenditure Tracking Surveys and Quantitative Service Delivery Surveys in Education"* Africa Region, WorldBank, 10. Juni 2005

Reinikka, Ritva & Nathanael Smith (2004a), *"Public expenditure tracking surveys in education"*, IIEP, UNESCO, Paris.

Reinikka, Ritva & Nathanael Smith (2004b), *"Tracking Public Expenditure in Education, Uganda, Peru and Zambia"*, IIEP, Unesco, Paris.

Reinikka, Ritva & Jakob Svensson (2003), "*The Power of Information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture*". Working paper, IIES, Stockholm University.

Reinikka, Ritva and Svensson, Jakob (2003b), "*Survey Techniques to Measure and Explain Corruption*" (June 2003). World Bank Policy Research Working Paper No. 3071.

Reinikka, Ritva & Jakob Svensson (2004), "*Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda*", Working paper, IIES, Stockholm University.

REPOA (2004), "*Tanzania Public Expenditure Tracking Study , Study of Financial and Non-financial PEDP flows from Central government to schools in 2002 and 2003*". Ministry of Finance, Government of Tanzania, Dar-Es-Salaam.

Riksrevisjonen (2005a), "*Tan-0023 Education Sector Development Programme - Tanzania*" Brev til Utenriksdepartementet, 17.03.2005, ref: A3 3.3 2005/612- KJB/LOE, Riksrevisjonen, Oslo.

Riksrevisjonen (2005b), "*Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004*", Dokument nr 1. (2005-2006). Riksrevisjonen, Oslo.

Roland-Holst, David og Finn Tarp, (2002), "*New Perspectives on Aid Effectiveness*", second version.

Roodman, David (2005), "*An Index of Donor Performance*", Research Fellow, Center for Global Development. (Draft, August 2005)

Sedigh, Shahrzad og Alex Muganda (1999), "*The Fight Against Corruption in Tanzania*" (I: Curbing Corruption; Red: R. Stapenhurst and S. Kpundeh, Verdensbanken)

Stortingsmelding 35 (2004), "*Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*", Utenriksdepartementet, Oslo.

Thomas, Duncan. (1990), "*Intra-household Resource Allocation: An Inferential Approach*". Journal of Human Resources 25(4):635-664.

Treichel, Volker (2005), “*Country focus: Tanzania: Bright outlook for further growth, poverty reduction*”, i intervju med Jacqueline Irving, IMF SURVEY, Volume 34, No 14, s. 226 – 227. IMF, www.imf.org/imfsurvey.

Gabrielsen, Hanne Cathrin og Turid Moldenæs (2002): Kvalitetssikring og etisk regnskap: Et nyinstitusjonelt perspektiv. (I: Beta. Tidsskrift for bedriftsøkonomi, nr. 1, s. 28-50)

Tungodden, Bertil (2003), ”*State of Education in Tanzania: Financing Education, Final Draft report on Financing and Education*” (Notat fra 2.des. 2003, mottatt fra Bertil Tungodden)

Tungodden, Bertil (2004), ”*Forelesninger i EPM420; Næringsliv og Bistand*”, Høsten 2004, NHH.

Tungodden, Bertil (2005a), ”*Public Expenditure Tracking in Tanzania*”, presentation, Norad – Oslo, 4. mars 2005.

Tungodden, Bertil (2005b), samtaler høsten 2005.

Tungodden, Bertil og Odd-Helge Fjeldstad (2002), ”*Korrupsjon og skatteunndragelse i Tanzania. En studie av Tanzania Revenue Authority*”. Den Ny Verden, vol. 34 no. 3 pp. 55-78

UD (2005), E-post fra Utenriksdepartementet, ved Heidi Johansen, til Øystein Hagerup, 12.12.2005.

URT (2001a), ”*Primary Education Development Plan (2002 – 2006)*”, Juli 2001, BEDC, Government of the United Republic of Tanzania-

URT (2001b), ”*Strengthening Institutional Arrangements*”, 3. August 2001, PO-RALG, MOEC, MSTHE, Government of the United Republic of Tanzania.

URT (2001c), ”*Financial Management and Accounting Manual*”, August 2001, Government of the United Republic of Tanzania

URT (2003), *"Education Sector Public Expenditure Review"*. Draft Final Report, 28.Feb.2003.

Verdensbanken (2001), *"Report and recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in the Amount of US\$150 Million to the United Republic of Tanzania for a Primary Education Development Program"*, Report No: P7466TA

Ye, Xiao & Subdharshan Canagarajah (2002), *"Efficiency of Public Expenditure Distribution and Beyond: A report on Ghana's 2000 public expenditure tracking survey in the sectors of primary health and education"*, World Bank, Africa Region working paper series no. 31, May 2002."

Internettsider

news.bbc.co.uk (28.11.2001) Tanzania gets \$3bn debt relief

odin.dep.no

www.alernet.org (5.10.2005), "TANZANIA: Government bans education NGO"

www.businessinafrica.net (1.3.2004) "Tanzanias growing burden"

www.care.no

www.cdc.gov

www.dagbladet.no (2.12.2005) "Stakkarsliggjøring hjelper ikke"

www.esrftz.org "A Report on Corruption in Tanzania"

www.hakielimu.org

www.imf.org (5.4.2000) "IMF and IDA Support Debt Relief for Tanzania"

www.monitor.co.ug (24.8.2005) "Mkapa Calls for Succession Plans".

www.nhh.no/etterutdanning/

www.norad.no

www.oecd.org

www.tanzania.go.tz

www.transparency.org

www.tusenarsmalene.no

www.tz.undp.org

www.tu.no (14.1.2004) "Hjelp til Selvhjelp"

www.u4.com

www.unmillenniumproject.org

www.verdensmagasinetx.no "Blåkopi ingen løsning"

www.tanzaniaembass-us.org

www.worldbank.org