

SNF RAPPORT NR. 79/00

Bistand og insentivproblemer
Med fokus på IMF og Verdensbanken

av

Tone M. Sønstabø

SNF-prosjekt nr. 2480
”Incentiver i multilateral långiving”

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, APRIL 2001

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0113-8

ISSN 0803-4036

FORORD

Først og fremst vil jeg takke min veileder, professor Gaute Torsvik, for all hjelp og raske (!) tilbakemeldinger i arbeidet med denne oppgaven. Dermed vil jeg rette en stor takk til Frode Meland som har stilt opp for meg gjennom hele skriveprosessen, og bidratt med nyttige råd og kommentarer. Linn Børresen har tatt sin tørn med å lese korrektur på oppgaven, og fortjener også en takk.

Ellers en takk til alle som har hjulpet meg å få denne oppgaven i havn – ingen nevnt og ingen glemt!

Bergen, 23.06.00

OPPSUMMERING

Det Internasjonale Valutafondet og Verdensbanken står bak såkalte strukturalpasningsprogrammer i mange fattige land. Målet er typisk å bidra til økt effektivitet i ressursutnyttelsen og økonomisk vekst. Myndighetene i et land hvor programmet ønskes gjennomført, forplikter seg vanligvis til å legge om den økonomiske politikken og evt. gjennomføre nærmere spesifiserte reformer (kondisjonalitet). Til gjengjeld stiller de multilaterale institusjonene opp med råd og lån (gjerne med et gaveelement).

Erfaringen med disse strukturalpasningsprogrammene er ikke alle like gode; spesielt viser det seg at de kravene som stilles til de nasjonale myndighetene, gjennomføres i relativt liten grad. Resultatet er at strukturalpasningsprogrammene har en tendens til å svikte i implementeringsfasen. Hovedformålet med denne rapporten er – med utgangspunkt i økonomisk teori – å forklare denne manglende implementeringen.

Problemstillingen er todelt: For det første, er kondisjonalitetskontrakten en optimal insentivkontrakt, på den måten at myndighetene motiveres til å gjennomføre den? Utgangspunktet for analysen er moderne insentivteori, med de multilaterale institusjonene som prinsipaler og myndighetene som agenter. Kondisjonalitetskontrakten er en relativt komplisert kontrakt. Konklusjonen er at den tar hensyn til sentrale aspekter i en optimal insentivkontrakt, men uten at den nødvendigvis er optimal. Rapporten inneholder en inngående diskusjon av disse problemstillingene.

For det andre, i situasjoner hvor klare kontraktsbrudd kan konstateres, hvorfor er de multilaterale institusjonene så nølende når det gjelder å ta i bruk disiplinerende sanksjoner? Svaret her ligger i en fundamental tidsinkonsistens: Etter at et kontraktsbrudd er konstatert, er det ikke i de multilaterale institusjonenes interesse å gjennomføre sanksjoner. Dette vet myndighetene i landet og tillater seg derfor å ha et meget avslappet forhold til bestemmelsene i kontrakten. De vet at sannsynligheten for å bli straffet er lav.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	1
2	STIMULERER BISTAND TIL ØKONOMISK UTVIKLING?	4
2.1	INNLEDNING	4
2.2	BISTAND OG ØKONOMISK VEKST	4
2.2.1	Definisjon	5
2.2.2	Hvem gir, hvem mottar, og i hvilket omfang?.....	5
2.2.3	Bistandsavhengighet.....	7
2.2.4	Bistandens potensielle rolle i vekstprosessen	8
2.3	IMPLEMENTERINGSVANSKER – INSENTIVPROBLEMER PÅ MOTTAKERSIDEN	12
2.3.1	Insentiveffekter	14
2.3.2	Idealtilfellet	15
2.3.3	Altruistisk giver	16
2.3.4	Mangel på vilje til økonomisk utvikling	17
2.3.5	Flere givere	18
2.3.6	Tidsdimensjonen	19
2.3.7	Indirekte insentiveffekter	21
2.4	VIKARIERENDE MOTTIVER – INSENTIVPROBLEMER PÅ GIVERSIDEN	22
3	KONDISJONALITET	26
3.1	INNLEDNING	26
3.2	BISTANDSMARKEDET	27
3.2.1	Giverne.....	30
3.2.2	Mottakerne	33
3.3	HVORDAN GIVERNE HAR FORSØKT Å LØSE INSENTIVPROBLEMET	34
3.4	FORHOLDET MELLOM GIVER OG MOTTAKER I ET PRINSIPAL-AGENT-PERSPEKTIV	37
3.4.1	Grunnprinsippene i en prinsipal-agent-modell	38
3.4.2	Utvidelse av prinsipal-agent-modellen i "tid og rom"	41
3.4.3	Evalueringsmetode av kondisjonalt som insentivkontrakt	45
3.5	INSENTIVKOMPATIBELT BELØNNINGSSYSTEM?	47
3.5.1	Eierskapsfaktor	48
3.5.2	Implementeringskostnader	48
3.5.3	Risikoeksponering.....	50
3.5.4	Sanksjonstroverdighet	51
4	HÅNDHEVINGSPROBLEMET	54
4.1	INNLEDNING	54
4.2	BRUN (1998).....	55
4.3	BOTEMIDDEL – HVORDAN FÅ TIL EN BEDRE LØSNING?.....	60
4.3.1	Delegering	63
5	MULTILATERALE INSTITUSJONER OG TIDSINKONSISTENT ATFERD	68
5.1	INNLEDNING	68
5.2	EIERSKAP OG STRATEGISK STRAFF.....	69
5.3	INTERN PRESS	77
5.3.1	Noen finansielle betraktninger	77
5.3.2	Ønsket om å unngå økonomisk destabilisering i landet	78
5.3.3	Institusjonelle faktorer	78
5.4	ANDRE ÅRSAKER TIL TIDSINKONSISTENT ATFERD	80
5.4.1	Omslag i verdensøkonomien og behovet for å legitimere egen posisjon.....	80
5.4.2	Demokrati versus diktatur.....	81
5.4.3	Mandat	82
6	OPPSUMMERING	84
	REFERANSELISTE	88

1 INNLEDNING

Fattigdom er et av de viktigste økonomiske problemene i verden i dag. En nylig offentliggjort årsrapport fra FN-organet ILO viser at en fjerdedel av verdens seks milliarder mennesker lever på mindre enn en dollar om dagen.¹ I den samme rapporten hevdes det også at i løpet av de siste fem årene er det blitt 200 millioner flere fattige i verden. På kort sikt er det usannsynlig at landene selv kan klare å redusere fattigdommen noe særlig. Overføringer fra rike til fattige land er derfor blitt vurdert som nødvendig for å hjelpe fattige land til å få bukt med fattigdommen.

Utviklingshjelp eller bistand har stått på den politiske dagsorden i 3 – 4 tiår. Enorme summer har i denne perioden funnet veien til utviklingsland. I 1998 var de samlede offentlige bistandsoverføringene fra industriland til utviklingsland på om lag 51.9 milliarder USD. Likevel, forskerne har ikke klart å påvise noen entydig positiv sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst på aggregert nivå, selv om evalueringene av prosjektbistand har vært stort sett positive (*mikro-makro-paradokset*). Hovedforklaringen på dette paradokset ligger sannsynligvis i at bistanden er "*fungible*", og at den dermed fortrenger innenlandske aktiviteter av samme type som de giverne engasjerer seg i.² På den måten frigjøres innenlandske ressurser til andre formål.

Denne typen insentivproblemer på mottakersiden medfører at giver vil være interessert i å påvirke innenlandske beslutningsprosesser gjennom å stille betingelser i bytte mot bistand, såkalt kondisjonalitet. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på multilateral kondisjonalitet, fremmet av Det Internasjonale Valutafondet (IMF) og Verdensbanken, i form av såkalte strukturtilpasningsprogrammer (STP).³ Hensikten med disse programmene er å bedre økonomiens virkemåte slik at effektivitetstap reduseres og den økonomiske veksten tiltar. Erfaringene med multilateral kondisjonalitet er faktisk ganske negative, i den forstand at kravene har få praktiske konsekvenser – de gjennomføres bare i relativt begrenset

¹ *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World.*

² "*Fungible*" fanger opp ideen om at det er umulig å øremerke en krone som kommer inn i offentlige budsjetter.

³ Bilateral: To-sidig, ett giverland og ett mottakerland. Multilateral: Mangesidig, flere giverland og ett mottakerland. Multilateral bistand betegner således bistand kanalisert gjennom store internasjonale organisasjoner.

utstrekning.⁴ Hovedformålet med denne oppgaven er å bruke økonomisk teori til å forklare hvorfor.

Selve problemstillingen som skal belyses er todelt. Første del kan formuleres som følger:

- *Er multilateral kondisjonalitet, slik den fremstår i strukturtilpasningsprogramformat, en optimal insentivkontrakt?*

Kondisjonalitet i bistand tilsvarer en insentivkontrakt i prinsippal-agent-litteraturen. Prinsippal-agent-teorien må derfor anvendes for å forsøke og besvare dette spørsmålet. Dette er ikke noe nytt i og for seg. Killick (1998) har i grove trekk undersøkt hvorvidt kondisjonalitet tilfredsstillende grunnprinsippene i en insentivkontrakt. Mitt bidrag er at jeg går mer konkret til verks, i det jeg vurderer hvilke implikasjoner mer komplekse prinsippal-agent-modeller gir for utforming av kondisjonalitet i praksis.

De multilaterale institusjonenes bindingsproblem er relatert til problemstillingens andre del, og kan formuleres slik:

- *Hvorfor klarer ikke IMF og Verdensbanken å binde seg til å håndheve kondisjonalitet?*

På den internasjonale arena må kontrakter, som inngås på tvers av landegrensene, være mer eller mindre selvhåndhevende, da utsikten til å få håndhevet kontraktsbrudd av en ekstern instans er minimal. Giver må derfor ta i bruk mer uformelle mekanismer for å håndheve kontrakten. Dette betyr i praksis at de multilaterale institusjonene må straffe en mottaker som ikke implementerer kondisjonalitet, ved å utestenge ham fra videre kredittilgang inntil han har implementert betingelsene i kontrakten. En viktig årsak til den lave implementeringssuksessen er at giverens krav og betingelser ikke følges opp av sanksjoner. Sanksjonene er altså ikke troverdige, og vi sier at "bistand-for-reform"-avtalen er *tidsinkonsistent*. Det er velkjent at en altruistisk giver ikke klarer å binde seg til å sanksjonere brudd på kondisjonalitet. At multilaterale institusjoner, som IMF og Verdensbanken, også er

⁴ Killick (1998) påpeker at ingen av institusjonenes egne undersøkelser har klart å påvise en systematisk positiv sammenheng mellom egne program og forbedringer i mottakerlandenes økonomiske politikk. Dette resultatet stemmer overens med Burnside og Dollar (1997)s mer generelle resultat om at det ikke er noen sammenheng mellom innenlandsk økonomisk politikk og innstrømming av u-hjelp.

disponert for tidsinkonsistent atferd, er kanskje ikke like åpenbart. Killick (1998) og Mosley et. al. (1991) gir flere forklaringer på institusjonenes tidsinkonsistente atferd. Mitt hovedbidrag i så måte er at jeg, ved hjelp av enkel spillteori, kombinerer en av disse forklaringene med ”*public choice*”-teoriens syn på (internasjonale) institusjoner.

Framdriften i oppgaven er som følger:

I **kapittel 2** gis først en kort oversikt over bistandens omfang, hvem som gir og mottar bistand. Deretter drøftes bistandens rolle i en vekstprosess, og jeg gir en kort presentasjon av hva vi vet om konsekvensene av bistand. Størsteparten av kapittelet blir likevel brukt til å gi leseren en innføring i innebygde insentivproblemer i bistandssystemet. Dette for å gi leseren en innsikt i bakgrunnen for kondisjonalitet, samt få fremhevet tidlig (i oppgaven) betydningen av insentivproblemer på giversiden. I **kapittel 3** drøftes kondisjonalitet i et prinsipal-agent-perspektiv, mens jeg i **kapittel 4** formelt presenterer bindingsproblemet og løsninger på dette. En løsning som vil bli spesielt fremhevet, er hvordan delegering til en aktør, som i mindre grad er gjenstand for fattigdomsorienterte motiver, kan gjøre bistandspolitikken mer effektiv. I **kapittel 5** skisseres ulike forklaringer på de multilaterale institusjonenes tidsinkonsistente atferd når det gjelder implementering av sanksjoner. Et forhold som vil bli spesielt fremhevet, er hvorledes institusjonenes eierstruktur kan resultere i tidsinkonsistent atferd fra institusjonens side i spørsmålet om straff, fordi byråkratene internt i disse institusjonene handler strategisk. I **kapittel 6** oppsummerer og konkluderer jeg.

2 STIMULERER BISTAND TIL ØKONOMISK UTVIKLING?

2.1 INNLEDNING

Etter 3 – 4 tiår med utviklingshjelp synes det som om resultatene av overføringene til utviklingsland har vært relativt skuffende. En rekke studier har ikke klart å påvise noen positiv sammenheng mellom innstrømming av bistand, økonomisk vekst og redusert fattigdom. Enkelte undersøkelser har i tillegg vist at i stedet for å fremme vekst og utvikling har u-hjelp, som på sikt var ment å redusere behovet for videre assistanse, ført til at flere land er blitt mer bistandsavhengige. Vi skal i dette kapitlet se at det både på mottaker- og giversiden er faktorer som kan ha bidratt til å redusere verdien av bistand.

Det ser ut til at sentrale aktører, på mottaker- og giversiden samt internt i bistandsorganisasjonene, motiveres til å ta beslutninger som i begrenset utstrekning bidrar til å skape utvikling og fattigdomsreduksjon. Innebygde insentivproblemer i bistandssystemet er hovedtemaet for dette kapitlet. Jeg har delt kapitlet inn i tre deler. I første del, presenteres hovedsakelig en del tall og empiriske undersøkelser om sammenhengen mellom bistand, økonomisk vekst og bistandsavhengighet. I resten av kapitlet forsøker jeg, i lys av insentivproblematikken, å gi et svar på hvorfor erfaringene med bistand er så negative. Først tar jeg for meg mottakersiden, og undersøker problemer hva angår selve implementeringen av bistanden. I kapitlets siste avsnitt tar jeg for meg giversiden, og drøfter her i hvilken grad vikarierende motiver kan forklare den lave bistandseffektiviteten.⁵

2.2 BISTAND OG ØKONOMISK VEKST

I dette avsnittet gir jeg en kort oversikt over bistandens omfang, hvem som gir og mottar bistand. Deretter går jeg inn på bistandens rolle i vekstprosessen, og gir en kort presentasjon av hva vi vet om konsekvensene av bistand.

⁵ Med vikarierende motiver mener jeg motiver av ikke-altruistisk art, som politiske, strategiske og/eller økonomiske.

2.2.1 Definisjon

Den vanligste definisjonen på bistand er "*Official Development Assistance*" (ODA).⁶ Betegnelsen er innført for å skille bistand fra andre økonomiske overføringer til utviklingsland. Kriteriene er utarbeidet i OECDs utviklingskomitè. ODA omfatter gavebistand, lån gitt på konsesjonsvilkår og gjeldsettergivelse. For å kvalifisere som ODA må u-hjelpen ha som hovedformål å bidra til å fremme økonomisk utvikling og velferd. Dersom bistanden er i form av lån, må gaveelementet være på minst 25 prosent.⁷

Mesteparten av u-hjelpen gis av myndighetene i rike land, og er finansiert av skattebetalerne i disse landene. I 1998 utgjorde de samlede offentlige bistandsoverføringene 51,9 milliarder USD. Denne bistanden gis stort sett til myndighetene i mottakerlandene, dels direkte som stat-til-stat-bistand, såkalt bilateral bistand, og dels indirekte gjennom institusjoner som FN, Verdensbanken eller regionale utviklingsbanker, såkalt multilateral bistand. Grovt sett gis en tredjedel av de offentlige overføringene via multilaterale kilder (som Verdensbanken og FNs utviklingsprogram). De resterende gis bilateralt.

2.2.2 Hvem gir, hvem mottar, og i hvilket omfang?

Japan, Frankrike, Tyskland og USA er de landene som gir mest, selv om disse landene gir relativt lave andeler av sine nasjonalprodukter sammenliknet med land som Danmark, Norge, Nederland og Sverige. (se tabell 2.1).

⁶ En alternativ måte å måle u-hjelp på er nylig blitt foreslått av Chang, Fernandez-Arias, og Serven (1998). Deres forslag går ut på å trekke ut gaveelementet fra bistanden som gis på konsesjonsvilkår, og legge dette til gavebistanden, slik at man får et bistandsmål som bare er basert på gaver. Dette målet har fått navnet "*Adjusted Official Aid*". De makroøkonomiske effektene av u-hjelp er de samme uansett hvilke mål man benytter.

⁷ Gaveelementet er beregnet ved å benytte en diskonteringsrate på 10 prosent.

Tabell 2.1

	Beløp i milliarder USD							ODA i prosent av BNI						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Japan	11,16	11,26	13,30	14,45	9,44	9,36	10,64	0,30	0,27	0,29	0,28	0,20	0,22	0,28
USA	11,71	10,12	9,93	7,37	9,38	6,88	8,79	0,18	0,15	0,15	0,10	0,12	0,09	0,10
Frankrike	8,27	7,92	8,47	8,44	7,45	6,31	5,74	0,62	0,63	0,64	0,55	0,48	0,45	0,40
Tyskland	7,58	6,95	6,82	7,48	7,60	5,86	5,58	0,35	0,35	0,34	0,31	0,33	0,28	0,26
Storbritannia	3,24	2,92	3,20	3,19	3,20	3,40	3,86	0,30	0,31	0,31	0,29	0,27	0,26	0,27
Nederland	2,75	2,53	2,52	3,23	3,25	2,95	3,04	0,85	0,82	0,76	0,78	0,81	0,81	0,80
Italia	4,12	3,04	2,71	1,62	2,42	1,27	2,28	0,34	0,31	0,27	0,15	0,20	0,11	0,20
Danmark	1,39	1,34	1,45	1,62	1,77	1,64	1,70	1,02	1,03	1,03	0,96	1,04	0,97	0,99
Canada	2,52	2,40	2,25	2,15	1,80	2,05	1,69	0,46	0,45	0,43	0,39	0,32	0,34	0,29
Sverige	2,46	1,77	1,82	1,70	2,00	1,73	1,57	1,03	0,99	0,96	0,77	0,84	0,79	0,72
Spania	1,52	1,31	1,31	1,35	1,25	1,23	1,38	0,27	0,28	0,28	0,24	0,22	0,24	0,24
Norge	1,27	1,05	1,14	1,24	1,31	1,31	1,32	1,12	1,01	0,94	0,87	0,85	0,86	0,91
DAC-land totalt	60,85	56,49	59,15	58,88	55,44	48,32	51,89	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25	0,22	0,24

De største givene; SSB og OECD/DAC.

OECDs utviklingskomité, DAC, påviste i sin årlige rapport at verdens offisielle bistand som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI) har falt med 0.09 prosentpoeng – fra 0.33 prosent av BNI i 1992 til 0.24 prosent i 1998.⁸ Det høres kanskje ikke så mye ut, men innebærer at de rike landene har ”spart” til sammen drøyt 700 milliarder NOK i sjuårsperioden 1992 – 98, mens tapet for de fattige landene har vært tilsvarende. Denne reduksjonen kan i all hovedsak tilskrives fire forhold som reduserte den absolutte og relative betydning av bistand: Finansielle problemer i en rekke land i OECD, slutten på den kalde krigen, den dramatiske økningen i private kapitalstrømmer til utviklingsland, samt det faktum at bistand ikke synes å ha hatt de positive effektene i mottakerlandene som givene hadde forventet.^{9 10} Til tross for høytidelige løfter om økt bistand på FNs sosiale toppmøte for fem år siden, har giverlandene altså ikke fulgt opp. Tall for 1998 tyder imidlertid på en viss økning i de rike landenes

⁸ 1999 Development Co-operation Report.

⁹ Rapporten fastslår at det har vært til dels store kutt i offentlige budsjetter til mange OECD-land i perioden, men at nedgangen i bistandsbudsjettene er større enn gjennomsnittet for andre offentlige utgifter.

¹⁰ I Verdensbank rapporten *Assessing Aid. What works, what doesn't and why* (1998) hevdes det at i 1970-80 årene utgjorde kapital fra bilaterale givere og multilaterale institusjoner omkring halvparten av all kapital som fant veien til utviklingslandene. Etter den tid har private kapitalstrømmer overtatt. I dag utgjør kapital fra bilaterale og multilaterale kilder kun en fjerdedel. Problemet er bare at private kapitalstrømmer er forholdsvis konsentrert til noen få land. I typiske lav-inntektsland utgjør fortsatt u-hjelp mer eller mindre den eneste kilden på ekstern kapital, og beløper seg til 7-8 prosent av BNI. I tillegg fremstår private kapitalstrømmer som relativt flyktige.

bistand, selv om det er langt igjen til nivået på begynnelsen av 1990-tallet, og svært langt fram til FNs mål om at de rike landene skal yte 0.7 prosent av BNI i bistand. Det er særlig enkelte av G7-landene som økte sine bidrag i 1998 sammenlignet med tidligere år, deriblant de største bidragslandene, Japan og USA. For OECD som helhet økte andelen med 0.22 prosent til 0.24 prosent fra 1997 til 1998.

Tabell 2.2, som er hentet fra Pedersen (1999), illustrerer den regionale fordelingen av bistanden. Vi ser at det er Afrika og Asia som dominerer på mottakersiden. Forfatteren presiserer at de landene som på 1990-tallet har mottatt mest bistand, er Elfenbenskysten, Etiopia, Mosambik, Tanzania og Zambia i Afrika – og Israel, Bangladesh, India, Pakistan, Kina, Indonesia og Filippinene i Asia. Dette er stort sett, men unntak av Israel, store og fattige land.

Tabell 2.2

REGION	Andel av total bistand fra DAC-land og arabiske land i mrd. USD
AFRIKA	20,7 (35 %)
Nord for Sahara	3,4
Sør for Sahara	16,7
Uspesifisert	0,6
AMERIKA	8,2 (14%)
Nord- og Sentral-Amerika	3,3
Sør-Amerika	3,2
Uspesifisert	1,7
ASIA	18,9 (32%)
Midtøsten	4,8
Sør- og Sentral-Asia	6,7
Fjerne Østen	6,9
Uspesifisert	0,5
Oseania ¹¹	1,8 (3%)
Europa	2,5 (4%)
Uspesifisert	6,4
Totalt	58,5 (100%)

Den regionale fordelingen i 1996.

2.2.3 Bistandsavhengighet

En undersøkelse av Tsikata (1998) antyder at til tross for en nedgang i realverdien av den totale bistanden på 1990-tallet, har en rekke utviklingsland blitt mer avhengige av bistand på

¹¹ Oseania er den miste av verdensdelene, og omfatter Australsambandet, New Zealand og øygruppene Melanesia, Mikronesia og Polynesia.

1990-tallet, enn de var på slutten av 1970-tallet (tabell 2.3). For hele utvalget økte bistandens andel av brutto nasjonalinntekten (BNI), målt i forhold til medianen, fra omkring 6 prosent til 11 prosent i perioden, altså på totalt 5 prosentpoeng.¹² I regionen sør for Sahara, økte gjennomsnittsraten med nær det dobbelte, altså på 11.8 prosentpoeng.¹³

Tabell 2.3

	Utvikling av forholdet mellom bistand og BNI (%)			
	Årlig gjennomsnitt			
	1979 - 80	1981 - 85	1986 - 90	1991 - 95
Gjennomsnitt for hele utvalget	8,8	8,8	12,9	15,9
Median for hele utvalget	5,9	7,3	9,7	11,3
Regionale gjennomsnitt:				
Asia og Stillehavsregionen (5)	8,6	7,8	8,9	7,4
Midtøsten og Nord-Afrika (8)	12,4	6,8	4,8	4,5
Afrika sør for Sahara (34)	9,4	10,3	16,9	21,2
Den vestlige halvkule (9)	3,6	5,4	7,1	10,5

OECD.

Parentesene antyder land i regionen.

2.2.4 Bistandens potensielle rolle i vekstprosessen

Økonomisk vekst er resultatet av et komplekst samspill mellom mange faktorer, som blant annet fysisk kapital, utdanning, infrastruktur, politiske institusjoner, kultur osv. Forskerne har over tid endret oppfatning om hvilke av disse faktorene som er viktigst i en vekstprosess. I den første etterkrigstiden la mange økonomer stor vekt på realinvesteringer, det vil si investeringer i fabrikker, veier, havner og andre former for fysisk kapital. Senere har både teknologisk framgang og investeringer i såkalt menneskelig kapital (gjennom satsing på for eksempel helse og utdanning) blitt tillagt en større rolle i vekstprosessen. Nyere forskning har framhevet betydningen av myndighetenes økonomiske politikk og velutviklede politiske institusjoner. Dette henger naturligvis sammen med at teknologisk framgang og akkumulasjon av fysisk og menneskelig kapital er et direkte resultat av beslutninger som er fattet i private husholdninger og bedrifter, i tillegg til den offentlige sektoren. Disse beslutningene og deres bidrag til økonomisk vekst er sterkt avhengig av de økonomiske omgivelsene – rammebetingelsene. Rammebetingelsene avhenger i sin tur av beslutninger fattet i

¹² Tsikata gjør oppmerksom på at for mange land kan deler av denne økningen reflektere den (negative) påvirkningen av BNI målt i USD av mer realistiske valutakurser på 1990-tallet sammenlignet med 1970 tallet.

¹³ Når det gjelder sistnevnte region, må vi huske på at på 1980-tallet opplevde disse landene en forverring i bytteforholdet for sine varer. Sammen med ufornuftig politikk førte dette til fallende inntekter, import og investeringer. En økning i et lands bistandsavhengighet, kan altså reflektere både endringer i landets BNI samt endringer i selve bistanden til et land.

byråkratiske og politiske institusjoner. Disse institusjonene har derfor fått økende oppmerksomhet som forklaringsfaktorer i nyere teoretisk og empirisk forskning om årsaker til økonomisk vekst.¹⁴

Forskerne er i dag i stor grad enige om at bistand i prinsippet kan bidra til økonomisk vekst i den grad den bidrar positivt langs disse dimensjonene, det vil si gjennom økt tilgang på realkapital (realinvesteringer), økt tilgang på menneskelig kapital, forbedret teknologi og omlegging av økonomisk politikk som forbedrer effektiviteten i ressursutnyttelsen. I tillegg kan bistand bidra til institusjonelle reformer av politisk, administrativt, juridisk eller annen karakter, som i sin tur kan virke inn på den økonomiske veksten.¹⁵

Mikro-makro paradokset

Få studier har funnet noen robust (positiv) sammenheng mellom bistand og vekst (se blant annet Boone (1994a)). White (1992) deler den eksisterende litteraturen inn i mikroøkonomiske evalueringer av prosjekter og vurderinger av utviklingshjelpens innvirkning på makroøkonomiske variabler som innenlandsk sparing, vekst, fattigdomsreduksjon osv. Han oppsummerer litteraturen med det såkalte mikro-makro paradokset. Dette paradokset går ut på at mens mikroøkonomiske evalueringer av bistandsprosjekter stort sett har vist seg å være positive, så har vurderinger av bistandens makroøkonomiske effekter vært heller tvetydige. Boone (1994a) påviste at bistand generelt går til å øke konsumet i mottakerlandet og at bistanden erstatter innenlandsk sparing/investering. Dette anses for å være et svært robust resultat. Han fant heller ingen positiv sammenheng mellom bistand og vekst. Det finnes derimot et nyere studier av Burnside og Dollar (1997) som gir grunnlag for en viss optimisme på bistandens vegne. Undersøkelsen bekrefter riktignok resultatet om at bistand generelt ikke bidrar til økonomisk vekst, men er likevel i stand til å påvise *at bistand bidrar positivt til økonomisk vekst i land som fører en fornuftig økonomisk politikk*.¹⁶ Ved å dele i to gruppen med land som hadde ført en fornuftig økonomisk politikk etter hvor store andeler u-hjelp de hadde mottatt, fikk de følgende resultat: Land som hadde mottatt lite u-hjelp, hadde hatt en vekst på 2.2 prosent per innbygger, mens den gruppen som hadde ført en fornuftig politikk og som dessuten hadde

¹⁴ Hagen og Pedersen (red.) (1999), s. 11.

¹⁵ Pedersen (1999), s. 132.

¹⁶ Burnside og Dollar (1997) baserte sitt studie på en indeks for økonomisk politikk. Denne indeksen kombinerer tre faktorer som i empiriske studier har vist seg å ha en positiv effekt på veksten i et land; inflasjon, budsjettoverskudd og åpenhet (som målt hos Sachs og Warner (1995)).

mottatt mye bistand hadde hatt en vekst på 3.7 prosent per innbygger. Ved å fjerne gjennomsnittsinntektsland som hadde mottatt lite u-hjelp fra utvalget ble u-hjelpens effekt på vekst enda sterkere. *Med et fornuftig styresett, vil en ekstra økning i u-hjelp på 1 prosent av BNP, medføre en økning i veksten på 0.5 prosentpoeng, en avkastning på omkring 40 prosent.*¹⁷ De fant ingen slike forskjeller i gruppen hvor landene har ført en ufornuftig økonomisk politikk.

Bistandens effekt på vekst er altså høy i land som fører en fornuftig politikk. Verdensbank rapporten *Assessing Aid. What works, what doesn't and why?* (1998, s. 39-40) skisserer følgende årsaksforklaringer: En årsak kan være at så lenge et godt styresett er på plass, finnes det mange offentlige investeringer med høy avkastning som kan finansieres ved hjelp av bistand. Dersom økonomien vokser raskt, er avkastningen på investeringer i samferdselssektoren høy. Hvis derimot økonomien er i stagnasjon, vil avkastningen være lavere, muligens helt fraværende. Med et fornuftig styresett på plass, kan bistand hjelpe myndighetene til å gjennomføre flere av prosjektene med høy avkastning. Det finnes også en annen mulig forklaring på forholdet mellom bistand og vekst. Når et fattig land får på plass et godt styresett, er både innenlandske og utenlandske private investorer usikre på hvorvidt den fornuftige politikken vil vedvare. Dersom det er fare for tilbakegang, vil investorene vente og se. Selv med et godt styresett på plass, kan mange fattige land fremstå som handlingslammet i private investorers øyne på grunn av hindringer som blant annet svak infrastruktur. Bistand til land som gjennomfører reformer kan komme til å forbedre miljøet for private investeringer, både ved å redusere en del flaskehalser i infrastrukturen, og gjennom å gi reformprosessen en viss troverdighet. I land som fører en ufornuftig økonomisk politikk, kan bistand komme til å fortrenge private investeringer; bistand kan komme til å oppfordre offentlig sektor til å foreta kommersielle investeringer som i andre henseende ville ha blitt foretatt av private investorer. I et land med et fornuftig styre, er det grunn til å tro at effektene av bistand vil bli forsterket av at bistand bringer inn private investeringer. Der er gjort undersøkelser som bekrefter disse forestillingene (se Dollar og Easterly (1998)). I land som fører en fornuftig politikk, vil en bistandsandel på 1 prosent av BNP medføre en økning på 1.9 prosent av BNP i private investeringer. I et land med et dårlig styresett, vil en bistandsandel på 1 prosent av BNP redusere de private investeringene med 0.5 prosent.

¹⁷*Assessing Aid. What works, what doesn't and why?* (1998), s. 36. Tallene er beregnet på bakgrunn av en depresieringsrate på ca. 10 prosent per år.

I *Assessing Aid. What works, what doesn't and why?* (1998, s. 39) hevdes det også at effekten av bistand strekker seg lenger enn til bare å omfatte vekst. Selve hovedmålet med bistand (i alle fall det offisielle) er å redusere fattigdommen i verden. Reduksjon i fattigdommen i utviklingsland er nært relatert til vekst i inntekt per innbygger. Lenge fryktet økonomer at gevinsten av vekst ikke ville føre til reduksjoner i fattigdommen, men i stedet til økte forskjeller mellom rik og fattig. Nyere undersøkelser har avvist dette (se Li, Squire og Zou 1998). Fattigdomsdata var ikke tilgjengelig for alle land og alle tidsperioder i Burnside og Dollars studie. Det var derfor ikke mulig for dem å undersøke effekten av u-hjelp på fattigdomsreduksjon differensiert etter styresett. Men i følge Bruno, Ravallion og Squire (1998), vil i gjennomsnitt en økning på 1 prosent i inntekt per innbygger i et utviklingsland redusere fattigdommen med 2 prosent. Sagt på en annen måte, *i land som fører en fornuftig økonomisk politikk vil en ekstra økning i u-hjelp på 1 prosent av reelt BNP resultere i en økning i veksten på 0.5 prosent, og tilsvarende medføre en reduksjon i fattigdommen på 1 prosent*. Bistand kan også påvirke velferden i et land på gjennom andre kanaler. Spebarnsdødligheten i et land regnes for å være en viktig sosial indikator, blant annet på fattigdommen i et land. Burnside og Dollar (1998) fant at dersom et land fører en fornuftig politikk, så vil en ekstra økning i u-hjelpen på 1 prosent av BNP redusere spebarnsdødligheten med 0.9 prosent.

Bistandens samlede effektivitet vil altså øke dersom giverne differensierer sin bistand mellom land som fører en fornuftig politikk og de som ikke gjør det. *Assessing Aid. What works, what doesn't and why?* (1998, s.3) presenterer følgende regnestykke: *"In a weak environment, (...), money has much less impact. A \$ 10 billion increase in aid would lift 25 million people a year out of poverty – but only if it favors countries with sound economic management. By contrast, an across-the-board increase of \$10 billion would lift only 7 million people out of their hand-to-mouth existence"*. Dette betyr at dersom et land fører en usunn økonomisk politikk, så bør giverne holde tilbake sin kapitalstøtte og heller bidra på andre måter. Nåværende forskningsdirektør i Verdensbanken, Paul Collier, kom under sitt norgesbesøk tidligere i år med følgende anbefaling (Bistandsaktuelt, 1/2000, s.5):

Tre faser (skisseres) for når og hvordan giverne bør bistå mottakerlandene i reformarbeidet, med utgangspunkt i at landene har et dårlig styresett.(...). I den første fasen, før reformene er initiert, vil verken penger eller kondisjonalitet (betingelser knyttet til bistand) i særlig grad bidra til å starte en reformprosess. Det hele blir derimot et spill, der mottakeren signerer avtaler, men ikke følger opp.

Faglig bistand i denne fasen kan imidlertid være nyttig.¹⁸ Dette kan skape engasjement hos grupper av teknokrater i utviklingslandet, som kan bli en drivkraft mot politiske forandringer,(...). Men denne bistanden må springe ut fra et reelt behov i mottakerlandet, (...). I den neste fasen er noen reformer kommet på plass, og utviklingslandet er i endring. Her er både penger, press og faglig bistand nyttige elementer. Pengene kan gi inntrykk av at forandring lønner seg, og dermed skape oppslutning om reformene. Når det gjelder kondisjonalitet er det spesielt det presset som mottakerlandets myndigheter legger på seg selv som skaper fortgang i prosessen, (...). I den tredje fasen, når reformene er kommet på plass, skjer forandringene som regel raskt. Da er det viktig at givne henger med, (...). Det er i den tredje fasen at bistanden virkelig kan få fattigdomsreduserende effekt. Men til nå har givne stort sett oppført seg stikk motsatt: Når reformene går på skinner, er det mange som trekker seg ut. Man bør i stedet ha en tidshorison på minst 15 år, og fortsette å yte assistanse i denne tiden. Betingelser og press har imidlertid mindre betydning i denne fasen. Kondisjonalitet her kan ofte bli en hindring for fullt eierskap.¹⁹

2.3 IMPLEMENTERINGSVANSKER – INSENTIVPROBLEMER PÅ MOTTAKERSIDEN

I dette avsnittet vil jeg forsøke å forklare hvorfor erfaringene med bistand er så negative i land som har ført en lite fornuftig økonomisk politikk. Jeg vil argumentere for at direkte og indirekte insentiveffekter kan forklare både lav bistandseffektivitet og høy bistandsavhengighet. Insentiveffekter står derfor i fokus i dette avsnittet. Jeg har valgt å innlede avsnittet med å presentere de opprinnelige argumentene for å gi bistand, da jeg håper at det vil gi leseren et direkte innblikk i insentivproblematikkens kjerne.

Det opprinnelige argumentet for å gi utviklinghjelp var at bistanden var ment å skulle komplementere mottakerlandets egen innsats der *gapene* når det gjaldt vekstbetingelser var størst. I to-gapsmodellen av Chenery, som fortsatt ligger til grunn for mye av tankegangen bak bistandsarbeidet, ble det pekt på to slike gap; et sparegap og et valutagap. Tanken bak to-gapsmodellen var at veksten i utviklingslandene var begrenset av mangel på ressurser til å foreta investeringer heller enn manglende insentiver til å investere. Årsaken kunne være at den innenlandske sparingen var for liten til at landet fullt ut kunne nyttiggjøre seg av eksisterende investeringsmuligheter, et såkalt sparegap, men også at tilgangen på utenlandsk

¹⁸ Med faglig bistand menes opplæring og teknologioverføring.

¹⁹ Dersom et land påtvinges kondisjonalitet i tredje fase, er det mulig at landet ikke vil komme til å anse reformprogrammet som sitt eget; eierskapet til reformprosessen er tilsvarende lav. Jeg vil komme tilbake til betydningen av eierskap til reformprosessen i kapittel 3.

kapital var for liten til å finansiere nødvendig import av kapitalvarer og halvfabrikata som man mente var nødvendige innsatsfaktorer i en vekstprosess; et valutagap. Utviklingshjelpen var ment å fungere som et tilskudd til landets valutainntekter og innenlandsk sparing, slik at vekst kunne komme igang. Etterhvert ble også et budsjettgap identifisert. Et lavt og dårlig utviklet statlig inntektgrunnlag kunne også fungere som en restriksjon for vekst. I den forbindelse skulle u-hjelp fungere som et supplement til lave inntekter i en overgangsfase. Som en direkte følge av økt innsikt i vekstprosessens kompleksitet og humankapitalens viktige rolle i denne, ble det etterhvert også identifisert et kunnskapsgap som utviklingshjelpen skulle dekke.

Eksplisitt i to-gapsmodellen var antagelsen om at både sparing og eksport var eksogent bestemt i et utviklingsland. På grunn av strukturelle forhold, som stor fattigdom, var sparingen for liten og eksportinntektene kunne ikke økes ettersom en volumøkning kunne innebære prisfall.²⁰ To-gapsmodellen har vært utsatt for kraftig kritikk. Kritikerne har påpekt at forutsetningene som modellen er basert på ikke holder. Jeg har ingen intensjoner om å ta for meg kritikken mot denne typen modell opp i sin helhet, men vil bare konsentrere meg om en antagelse som synes å ligge implisitt i denne modellen, nemlig forutsetningen om at u-hjelp automatisk vil komplementere innenlandsk sparing og investering. Turid Bøe (1989) påpeker at det hevdes i Griffin og Enos (1969) at staten stod ansvarlig for en stadig større del av sparingen og investeringene i de fattigste landene. Griffin og Enos fremsatte hypotesen om at statens beslutninger påvirkes av bistanden, og at statens anstrengelser for å spare går ned når bistanden øker. På den måten kan kapitalimport bli et substitutt for, heller enn et tillegg til innenlandsk sparing, slik at en stor andel av kapitalimporten vil gå med til å øke det innenlandske konsumet. Dette vil etter all sannsynlighet skje i mange fattige land, fordi disse landene ofte har et svært lavt inntekspotensiale forårsaket av et begrenset skattegrunnlag samt et dårlig utbygd skatteinnkrevningssystem. Griffin og Enos kritikk kan forstås som en generell misbilligelse av bistandsmiljøets manglende forståelse for hva som faktisk skjer i en økonomi som mottar kapital fra utlandet.

²⁰ Svedberg (1995) skriver at på 1980-tallet begynte man å stille store spørsmål ved eksogeniteten i valutagapet. Det enkelte uland, som med få unntak bare besørger markedet med brøkdeler av en vare, kan selvsagt ekspandere sitt eksportvolum, uten samtidig å påvirke varens pris på verdensmarkedet. Empiriske undersøkelser har også støttet opp under dette synet.

2.3.1 Incentiveeffekter²¹

Om vi liker å reflektere over det eller ei, så er det en kjensgjerning at givers nærvær i et mottakerland vil kunne påvirke insentivene og atferden til alle (økonomiske) aktører som virker i mottakerlandet, også offentlige myndigheter. Vi må derfor regne med at både myndighetenes evne og vilje til å handle i overensstemmelse med givers hensikter, kan bli påvirket av at det eksisterer bistand og bistandsorganisasjoner. I sin ytterste konsekvens kan det bety at mottakers evne og vilje til å ta ansvaret for egen utvikling blir undergravd, og at myndighetenes prioriteringer kan komme til å bli vridd på en uheldig måte.²² Vi skiller mellom direkte og indirekte incentiveeffekter. Direkte incentiveeffekter oppstår dersom mottaker vrir sitt engasjement bort fra sine opprinnelige prosjekter og over til andre aktiviteter, fordi giver engasjerer seg direkte i samme typen prosjekt. Indirekte incentiveeffekter induseres av at innstrømmingen av bistand påvirker insentivene til markedsaktørene, i og med at de prissignalene som både konsumenter og produsenter konfronteres med, forstyrres. Dersom aktører kan endre sin tilpasning på grunn av bistand, sier vi at bistanden er "*fungible*."

Totalt sett betyr dette at u-hjelp i realiteten kan vise seg å ha helt andre konsekvenser enn det giver hadde forestilt seg. I den grad aktørene i mottakerlandet faktisk justerer sin virksomhet og trekker sin kapital ut av prosjekter som bidrar til å tilfredsstillere behov som giver har ansett for å være viktige, er der en "*crowding-out*"-effekt; altså en fortrengeeffekt. Givers aktiviteter fortrenger andre aktørers bidrag til å tilfredsstillere den samme typen behov som givers. Vi skal nå se hvorledes incentiveeffekter kan forklare mikro-makro paradokset.

I hvilken grad mottaker faktisk justerer sin tilpasning som konsekvens av givers engasjement i landet er avhengig av flere faktorer. For å illustrere dette, vil jeg i fortsettelsen benytte en teoriskisse, med sikte på å identifisere kritiske faktorer når det gjelder de makroøkonomiske effektene av bistand. Jeg tar altså utgangspunkt i en del idealforutsetninger, som gradvis gjøres mer realistisk.

Jeg starter med å skissere en idealsituasjon i avsnitt (2.3.2) med *en* giver og *en* mottaker; myndighetene i mottakerlandet. Giver er altruistisk orientert, men jeg antar til å begynne med

²¹ Avsnittene 2.3.1 til og med avsnitt 2.3.7 er i all hovedsak basert på Pedersen (1999), (1997a), (1997b), (1995a) og (1995b).

²² Pedersen (1999), s. 230.

at han likevel makter å føre en troverdig bistandspolitikk overfor mottaker.²³ Mottaker er på sin side filantrop, og betraktes også som kompetent til å implementere bistanden på en tilfredsstillende måte.²⁴ Dette betyr at mottaker og giver i all hovedsak er enige om hvilke endringer som utgjør en velferdsforbedring for befolkningen i mottakerlandet; mottaker og giver er enige om landets velferdsfunksjon. Dessuten forutsetter jeg symmetrisk informasjon mellom mottaker og giver. Det innebærer at ingen av partene har en fordel informasjonsmessig sett, og at verken giver eller mottaker forsøker å manipulere den andre partens atferd til egen fordel (det vil si ingen insentivproblemer). Deretter løsner jeg på forutsetningene en etter en. I begynnelsen har jeg lagt statisk perspektiv til grunn for diskusjonen. I avsnitt (2.3.6) inkluderes derfor tidsdimensjonen mer eksplisitt. Selvsagt hadde det vært mest interessant å analysere alt på en gang, men faren for at vi ville miste det analytiske grepet på fenomenet vi analyserer ville da ha vært tilstede.

2.3.2 Idealtilfellet

Her har mottaker sammenfallende interesser med giver, og han er kompetent til å implementere bistanden på en ordentlig måte. Både evne og vilje til fattigdomsreduksjon (gjennom inntektsutjevning og økonomisk vekst) er altså til stede hos mottaker. Fattigdom i mottakerlandet skyldes da primært dårlig ressursgrunnlag og foreldet teknologi. I en slik situasjon vil all bistand bidra maksimalt til realisering av de mål giveren har for sin aktivitet, gitt den kompetansen som er tilgjengelig.

Selv i en slik idealverden må giver regne med at dersom han engasjerer seg direkte, for eksempel i et prosjekt, så vil mottaker sin innsats på det samme området høyst sannsynlig bli redusert. Årsaken er at marginalgevinsten av prosjektet vil gå ned, noe som gjør det fordelaktig å overføre ressurser til andre fattigdomsreducerende prosjekter, hvor aktiviteten er lavere, og marginalgevinsten høyere. Det er altså vanskelig for giver å styre alle effektene av sin egen aktivitet; bistanden er "*fungible*". Hvis han engasjerer seg i et utdanningsprosjekt, vil mottaker kunne overføre midler til for eksempel samferdselssektoren. Det er imidlertid ikke noe problem i dette tilfellet, i og med at kapital og innsats vil bli overført til aktiviteter som har like stor verdi, i den forstand at de bidrar like effektivt til realisering av de samme

²³ Et kjennetegn ved en altruistisk giver er nemlig at han ikke klarer å føre en troverdig politikk, i alle fall ikke om det er en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Dette kommer jeg tilbake til i avsnitt 2.3.3.

²⁴ En filantrop er en menneskevenn som arbeider for å bedre menneskenes kår.

overordnede mål. Det følger direkte av antagelsen om at mottaker er filantropisk orientert og tilstrekkelig kompetent.

2.3.3 Altruistisk giver

En altruistisk giver er fattigdomsorientert, og kommer derfor ofte i en situasjon der han ønsker å gi mer desto større bistandsbehov han observerer. Denne tilbøyeligheten går under betegnelsen *samaritanens dilemma*. Dette kan forårsake et alvorlig insentivproblem, selv i en situasjon der mottaker i utgangspunktet både har evne og vilje til å handle i overensstemmelse med giver sine mål. Anta for eksempel at giver er opptatt av utdannelsesbudsjettet i et fattig land. Lave innenlandske bevilgninger på dette området trekkes fram som en viktig årsak til fattigdom. Dersom mottaker oppfatter situasjonen slik at innstrømmingen av bistand er større jo større "bistandsbehov" giveren observerer, bidrar giveren i realiteten til at innenlandske bevilgninger til utdanningssektoren beskattes. Desto høyere innenlandske bevilgninger, jo lavere innstrømming av bistand. Dermed vil mottaker ha insentiver til å holde de innenlandske bevilgningene nede, og heller bruke mer på andre sektorer. Resultatet blir at for å få gjennomført slike aktiviteter, vil bistanden bli opprettholdt på et kunstig høyt nivå. Vi kan si at tilbudet av bistand skaper sin egen etterspørsel. La meg illustrere med et eksempel hentet fra norsk bistandsforvaltning.

Det norske Storting har vedtatt et prinsipp for norsk bistand som går under betegnelsen *mottakerorientering*.²⁵ Prinsippet innebærer at norsk bistand skal fungere som en integrert del av mottakerlandenes utviklingsplaner og dermed baseres på deres egne prioriteringer. De nordiske land regnes for å være de giverne som er i størst grad styrt av altruistiske motiver. Men bistand gitt av en altruistisk giver, som baserer sin bistand på et slikt prinsipp i rendyrket form, vil med stor sannsynlighet bidra til at mottaker blir stadig mer avhengig av bistand for å få gjort noe med de problemene giver oppfatter som viktige. Denne avhengigheten vil dels bare være tilsynelatende, men kan komme til å bli svært så reell på sikt. Altruistiske givere og mottakerorientering synes altså å være en dårlig kombinasjon: Innenlandske aktiviteter og bestrebelser som bidrar til fattigdomsreduksjon og vekst – og dermed redusert bistandsbehov – blir systematisk diskriminert.

²⁵ Prinsippet om mottakerorientering er de senere år (se Stortingsmelding nr. 51-1991/92 og nr. 19-1995/96) blitt supplert med prinsippet om *mottakeransvar*. Mottakerlandene skal selv ta ansvaret for planlegging og gjennomføring av sin egen utvikling strategi. At mottakerorientering ble supplert med mottakeransvar henger sammen med at mange mottakerland på 1980-tallet opplevde et sammenbrudd i den offentlige forvaltningen og at giverorganisasjonene av den grunn begynte å operere på siden av det nasjonale forvaltningsapparatet.

Flere mottakerland

Insentivproblemet overfor forverres ytterligere dersom en altruistisk giver er engasjert i flere mottakerland, og har et fast budsjett som skal fordeles på flere land. Ettersom giveren vil tendere til å gi mest der hvor behovet er størst, vil mottaker kunne oppfatte situasjonen slik at de konkurrerer om u-hjelp, og vil dermed ha insentiver til å skape "bistandsbehov". Det er altså ikke snakk om uheldige insentiveffekter som følge av at mottakers preferanser er satt til siden. Forskjellen mellom mottaker og giver sine interesser stammer kun fra det faktum at giver er opptatt av velferden i flere mottakerland, mens mottaker kun er opptatt av egen velferd, og det er dette som skaper problemene. Dette problemet vil bli formelt presentert i kapittel 4 i en modell av Brun (1998). Brun har igjen basert sin modell på Pedersen (1995b).

2.3.4 Mangel på vilje til økonomisk utvikling

Dersom det er uoverensstemmelse mellom preferansene til mottaker og giver, forverres selvsagt insentivproblemet i forrige avsnitt. Hvis vi i tillegg introduserer asymmetrisk informasjon i forholdet mellom giver og mottaker, kan både "fungibilitet"- problemet og konsekvensene av strategisk atferd hos mottaker blir alvorlig for giver. De innenlandske midlene som frigjøres når bistand gis, kanaliseres nå til aktiviteter som den altruistiske giveren oppfatter som mindre verdifulle, i den forstand at de ikke i samme grad bidrar til fattigdomsreduksjon og dermed redusert bistandsbehov. I verste fall er effekten null, eller til og med negativ, noe som Boones resultater synes å indikere. La meg ta et par eksempler for å illustrere hvordan mottaker kan manipulere bruken av bistandsmidler.

I realiteten er det slik at mottaker sitter inne med privat informasjon om en rekke relevante omstendigheter; egne preferanser og atferd, byråkratiets administrasjonskapasitet (landets kompetanse til å implementere bistand på en god måte), velferdsnivået og hvor avhengig landet egentlig er av bistand. Mottaker kan for eksempel signalisere at velferden i landet er lavere enn faktisk velferd, eller at bistandsavhengigheten er større enn reelt, for på den måten å få tak i en større del av bistandskaka. Slik kan skattetrykket på de mektige gruppene i befolkningen reduseres, og regimet få økt sin støtte i befolkningen (les: den rike delen av befolkningen). I andre tilfeller kan giver trenge hjelp fra mottaker for å få et prosjekt på beina. Men innsats, i alle fall ut over et visst nivå, har som kjent sin kostnad. Dersom det koster noe for mottaker å hjelpe giver, så vil myndighetene ha insentiv til å holde nede sitt bidrag til denne aktiviteten. En slik mottakeratferd går under navnet skjult handling, og er en annen type informasjonsasymmetri. Samtidig "koster" det myndighetene mindre å skape

bistandsbehov for å høste bistand (ref: "skatt på bistand"). Fattigdom kan i verste fall bli brukt som en ren pengepumpe.

2.3.5 Flere givere

Så langt har vi sett på en situasjon der *en* giver har vært aktiv i mottakerlandet (dersom mottakerne har vært flere, så har de operert som en homogen giver). Grad av "*fungibilitet*" og "*crowding out*" er avhengig av om de ulike giverene samarbeider og koordinerer sin virksomhet eller ikke.

I mange henseende ser det ut til at giverne finner det vanskelig å samarbeide og koordinere sine aktiviteter. Årsaken er at de i stor utstrekning oppfatter seg som konkurrenter. Bistandsorganisasjoner konkurrerer om å få gjennomføre prosjekter med høy sannsynlighet for suksess og som i tillegg er synlige. Land konkurrerer om politisk innflytelse og økonomiske fordeler knyttet til eksportleveranser osv. Det synes i realiteten som om bistandsorganisasjoners- og giverlands egeninteresser er viktige årsaker til den manglende samordningen på giversiden.²⁶ Et tettere samarbeid mellom giverne vil dessuten bety at givernes totale påvirkning vil øke. Man skal derfor ikke se bort fra at en årsak til den lave samordningen blant giverne kan være at mottakerne forsøker å motarbeide et samarbeid dem imellom, gjerne ved å skape splid mellom de forskjellige giverne. Så lenge samarbeidet er begrenset er det mulig for mottaker å avslå "tilbud" fra giverer som krever for mye, enten når det gjelder fattigdomsreduksjon eller andre ikke-altruistiske mål.

I en situasjon med mange givere og lite samarbeid/koordinering mellom giverne, hvor alle giverene samtidig forsøker å få mottaker til å engasjere seg i eget prosjekt, vil de totale insentivene til mottaker til å gjøre en innsats (enten det er i den ene eller annen retning), bli heller svake. Dette er et generelt problem i situasjoner med mange prinsipaler ("*multiple principals*"), og er et kjent resultat fra prinsipal-agent teori.²⁷

Dersom prinsipalene samarbeider, er det mulig å forbedre dette utfallet en hel del. Men et samarbeid om å tilby agenten et felles "opplegg", kan være vanskelig å få til i praksis, rett og

²⁶ Hvis man betrakter utvikling i fattige land som et internasjonalt kollektivt gode, kan dette muligens forklares med at hvert enkelt land og hver enkelt organisasjon opptrer som gratispassasjerer og overlater til andre å løse utviklingsproblemet. Igjen dukker behovet for gjensidig forpliktende internasjonalt samarbeid blant giverne opp.

²⁷ Se Wilson (1989) for reelle eksempler, eller Dixit (1996) for en formell gjennomgang av denne problematikken.

slett fordi det i mange tilfeller kan være vanskelig for prinsipalene å bli enige om hvorledes de skal fordele gevinsten fra samarbeidet.²⁸ I vår bistandskontekst kan dette problemet være av særlig betydning, ettersom bistandsorganisasjonenes gevinster ofte er ikke-monetære. Da fortsatt bistand er avhengig av at det hvert år avsettes penger til bistand på nasjonalbudsjettet hos giverlandet, betyr det at bistandsorganisasjonene har et stort behov for å legitimere bistand på hjemmebane, overfor befolkningen i giverlandet. Hvis giverne i stedet samarbeider om prosjekter kan det bli mindre tydelig for innbyggerne i mottakerlandet hva de konkret har bidratt med over skatteseddelen. Dersom slike avveininger veier tyngre på vektskålen enn idealistiske hensikter, vil de totale effektene på fattigdomsreduksjon og økonomisk vekst bli mer eller mindre uviktig for giverne.

Et mer eksplisitt samarbeid prinsipalene i mellom, som går ut på at hver prinsipal i stedet tilbyr et "begrenset opplegg", er ofte mer realistisk. Det betyr at hver prinsipal ikke utelukkende baserer sitt "opplegg" på de handlinger som hovedsakelig er av interesse for ham, men at han tar hensyn til de andre prinsipalenes interesser på en eller annen måte når han konstruerer sitt eget. Etablering av forpliktende internasjonale allianser, som for eksempel "Utstein-gruppen", som er et samarbeide mellom utviklingsministrene i Nederland, Norge, Storbritannia og Tyskland, kan fungere som et "begrenset opplegg". Bakgrunnen for dette samarbeidet var blant annet å samordne politikken på viktige politikk-områder som gjeld og anti-korrupsjonsarbeid.

At det er mange givere som opererer i samme land uten at aktiviteten koordineres, vil i seg selv lett kunne skape problemer, fordi myndighetenes administrasjonskapasitet overbelastes, se for eksempel Karlström (1996). "Utstein-gruppen" skriver i et innlegg i Dagens Næringsliv (14/4-2000) at en viktig sak fremover vil være å redusere den svært store administrasjonsbyrden som myndighetene i utviklingsland pådrar seg når de har med det internasjonale bistands-systemet å gjøre.

2.3.6 Tidsdimensjonen

I følge tilnærmingen overfor kan det synes som om en del av de aktivitetene som giver engasjerer seg i faktisk kan bli tilfredsstilt av mottaker på egen hånd. Dersom dette er tilfellet så indikerer det at bistandsavhengighet i noen grad kun er fiktiv. Hvis vi derimot ser

²⁸ "Opplegget" som jeg nevner overfor er i prinsipal-agemt-litteraturen det samme som en insentivkontrakt, evt. et insentivsystem.

fenomenet i et litt lengre tidsperspektiv, så synes derimot bistandsavhengighet å være et mer reellt problem forårsaket blant annet av ”*learning by doing*”-effekter og omstillingskostnader. Dersom giver har bidratt til å tilfredsstille en del behov slik at aktører i mottakerlandet over lengre tid har hatt mulighet til å konsentrere seg om andre aktiviteter, kan det godt tenkes at disse aktørenes evne til å tilfredsstille de samme behovene som giver har sørget for, er blitt redusert. Dersom giver trekker seg ut kan aktørene i mottakerlandet igjen bli tvunget til å overta givers eks-aktiviteter, noe som på kort sikt kan vise seg å være svært kostbart både økonomisk så vel som politisk. Dette poenget lar seg illustrere ved hjelp av noen eksempler:

I mange utviklingsland kan det være svært vanskelig for myndighetene å finne brede og stabile skattekilder der kostnaden ved skatteinnkrevingen er akseptable. Risikoen med bistand er at den reduserer myndighetene i mottakerlandets insentiver til både å drive, ekspandere og effektivisere skatteinnkrevingssystemet, da dette er svært kostbart. Med bistand reduseres myndighetenes avhengighet av skatteinnkreving for å finansiere det offentlige forbruket. Derfor kan myndighetene finne det fordelaktig å la det eksisterende systemet forfalle. Slik kan u-hjelp komme til å fortrenge innenlandsk skatteinnkreving. Over tid kan myndighetenes evne til å kreve inn skatter reduseres, og landet kan bli mer og mer avhengig av u-hjelp for å finansiere sine utgifter. Dersom giver trekker sitt engasjement i landet må myndighetene selv skaffe inntekter, og skatteinntekter må igjen utgjøre hovedinntektsgrunnlaget. Å bygge opp igjen et system som har forfalt kan være svært kostbart på kort sikt, både økonomisk og politisk.

Faglig bistand i form av støtte til undervisning, har lenge vært et prioritert område, men andre former for teknisk assistanse har også økt i omfang. Når det gjelder kunnskapsbistand, er resultatet ofte at det sjelden skjer noen kunnskapsoverføring. De utenlandske ekspertene blir mest brukt til å ta seg av det fortløpende arbeidet i ulike bistandsprosjekt. I tillegg skriver de utenlandske konsulentene rapporter som ingen leser og som ikke fører til endringer og effektivisering av bistandsarbeidet. Overføringen av kunnskap blir spesielt liten dersom gapet mellom de som utdannes og de som utdanner er stort, hvilket det jo er i de land der det allmenne utdanningsnivået er lavt (men behovet størst). Da foreligger der også en risiko for at de utenlandske ekspertene ikke bare tar over driften av ulike virksomheter, men at disse også undertrykker den entreprenørskap som potensielt finnes på mottakersiden.

Et viktig poeng er at u-hjelpen i mange land fremstår som permanent og varig. Mottaker kan regne med u-hjelp i overskuelig fremtid. Dette er muligens en medvirkende årsak til at Boone (1994a) finner at u-hjelp ender opp som konsum og ikke produktive investeringer. Dersom bistanden er permanent over tid (konstant) så kan det selvsagt være helt rasjonelt å konsumere bistanden en mottar. (Betydningen av sparing og investering for å forberede fremtidig konsum blir redusert etter mottakers oppfatning. Giver vil fremdeles være der i morgen med u-hjelp som kan konsumeres i morgen likevel.) Dette argumentet er i tråd med permanentinntektshypotesen.

I følge Boone (1994a) har u-hjelp en tendens til å forårsake at konsumet øker og fortrenger innenlandsk sparing, noe som reflekterer det faktum at mottaker blir mindre avhengig av innenlandsk sparing for produktive investeringer og fremtidig konsum. Det finansielle systems oppgave er å fremskaffe kapital fra private husholdninger til investorer. I den forbindelse er det mulig å argumentere for at u-hjelp sinker utviklingen av det finansielle systemet samt reduserer lønnsomheten av produktive investeringer og gevinsten til de som sparer. Dersom dette er tilfellet så er altså det innenlandske finansielle systemet mindre effektivt enn det ville ha vært uten u-hjelp.

2.3.7 Indirekte insentiveffekter

Indirekte insentiveffekter oppstår som et resultat av at de prissignalene som husholdninger og annen produksjonsvirksomhet konfronteres med, påvirkes av innstrømmingen av bistandskapital. Selv om mottaker både har evne og vilje til økonomisk utvikling, kan altså bistand indusere uheldige insentiveffekter, som over tid kan sette landet tilbake utviklingsmessig. *Hollandsk syke* er et eksempel på dette. Ifølge historien om *Hollandsk syke* er u-hjelp indirekte "*fungible*" i den forstand at u-hjelp medfører strukturelle endringer i mottakerlandets produksjon. Resultatet er oppbygging av skjermet sektor på bekostning av konkurranseutsatt sektor. De økte inntektene i form av u-hjelp fører til økt innenlandsk etterspørsel, ikke bare etter importvarer, men også etter skjermede varer, fortrinnsvis produkter fra de tjenesteytende næringer. Dette medfører en reduksjon i innstrømming av utenlandsk kapital og en økning i utstrømmingen fordi u-hjelpen trenger bort aktiviteter som genererer utenlandsk kapital til landet. Valutagapet som oppstår som en følge av denne omstruktureringen vil i først omgang bli dekket av bistandskapital. Dersom giver reduserer sitt engasjement i landet, må landet omstille sin produksjonstruktur. Strukturell omstilling av en økonomi er kostbart. Noen aktører vil komme til å tape sammenlignet med en situasjon

med høye bistandsinntekter. Siden u-hjelp både har sørget for utenlandsk valuta og høyere disponibel inntekt, betyr det at dersom ikke reduksjon i u-hjelpen erstattes av andre utenlandske kapitalkilder, må aggregert etterspørsel reduseres og utenlandsk valuta spares opp eller tjenes inn gjennom redusert import eller økt eksport. Dersom landet er inne i en vekstperiode trenger ikke omstillingen skape vanskeligheter. Dersom det motsatte er tilfellet, kan arbeidsledighet og lønnsreduksjon være dystre konsekvenser. Når det gjelder konkurranseutsatt sektor kan "learning by doing"-effekter være årsaken til omstillingsvansker. Dersom innenlandsk produksjon av konkurranseutsatte varer går ned som en følge av u-hjelpen, så vil den teknologisk framgangen sannsynligvis sakke akterut. Dette vil i seg selv øke valutagapet. Resultatet er at når bistanden blir redusert vil konkurranseutsatt produksjon være mindre effektiv sammenlignet med konkurrentene på verdensmarkedet, og derfor ha vanskeligere for å konkurrere både internasjonalt og på hjemmemarkedet med utenlandske produkter. Det er mulig å illustrere et lignende scenario dersom omstillingskostnadene er av stor nok betydning, for eksempel fordi spesifikke sektorinvesteringer er nødvendig i den sektoren (tjenesteytende) som ekspanderer. Høye omstillingskostnader har en tendens til å redusere nytten av u-hjelp i perioder der bistandstrømmen er høy og øke overlasten i perioder når bistandsstrømmen er lav.

2.4 VIKARIERENDE MOTIVER – INSENTIVPROBLEMER PÅ GIVERSIDEN

Til nå har jeg tatt utgangspunkt i at giver er altruistisk orientert. Som jeg allerede var inne på i avsnitt 2.3.5, antyder lite samarbeid og koordinering på giversiden at det i realiteten ofte er andre motiver enn de rent altruistiske som dominerer bistandsarbeidet. Dette på tross av at altruistiske mål offisielt er stilt opp som de viktigste for de aller fleste internasjonale bilaterale bistandsgiverne, deriblant Norge. Men virkeligheten er ikke alltid slik den ser ut; regjeringer kan ha mange mål, og de uttalte er ikke alltid de reelle eller de viktigste. De ansatte i bistandsorganisasjonene kan også styre etter andre målsettinger enn organisasjonens offisielle mål. Dersom andre interesser av en eller annen karakter dominerer bistandsarbeidet, vil giverne ha insentiver til å vri sin innsats med sikte på å få mer igjen for å tilfredsstille disse interessene (enn det som ville vært det ideelle ut fra et bistandseffektivitetssynspunkt).²⁹

²⁹ Pedersen (1995a) nevner "egeninteresser" og "fellesinteresser" som eksempler. Med "egeninteresser" sikter han til at giverne ofte ønsker å få noe igjen for det de gir. "Egeninteressene" kan være motivert av politiske, strategiske og/eller økonomisk hensikter. Et eksempel på "fellesinteresser" kan være at bistanden brukes for å fremme miljøhensyn internasjonalt. Det er på ingen måte klart at aktiviteter motivert av et genuint ønske om å hjelpe fattige mennesker bidrar til å løse for eksempel miljøproblemer. Å insistere på at mottaker skal ta spesielle

Fokus på alternative interesser kan også ha ført til at bistanden ikke er gått til de land der behovene er størst, enn si de landene som har ført den mest utviklingsfremmende politikken. Dersom sistnevnte motiver har hatt stor prioritet, så kan det være en mulig forklaring på at bistand har hatt liten fattigdomsreducerende effekt i mange utviklingsland. *"Aid spurs growth and poverty reduction only in a good policy environment so it should be targeted to countries that have improved their economic policy. That aid tends to be allocated relatively indiscriminately is one factor that undermines its potential impact"*.³⁰ La oss se på hva empiriske undersøkelser har konkludert med når det gjelder motivene bak bistand.

Alesina og Dollar (1998) avdekket i sin studie omfattende indikasjoner på at bilateral bistand har blitt fordelt i henhold til politiske og strategiske hensyn, heller enn i forhold til velferdsnivå og omfanget av et sunt politisk miljø hos mottakerlandene. De fant at en vanstyrt tidligere koloni som faller i kategorien økonomisk lukket, ikke-demokratisk regime, men med en vennlig innstilling overfor sin tidligere koloniherre, mottar mer u-hjelp enn et annet land med tilnærmet likt fattigdomsnivå, men uten kolonial fortid, som fører en sunn økonomisk politikk.

De samme forfatterne påviste også store forskjeller i atferden til ulike givere. Enkelte givere (særlig de nordiske land) ser ut til å respondere mer på de "korrekte" insentivene når det gjelder å gi u-hjelp. Andre land (for eksempel Frankrike) gir typisk u-hjelp til tidligere kolonier som de er bundet til gjennom politiske allianser, uten hensyn til verken fattigdomsnivå og politisk-økonomisk regime. USAs bistandsvurderinger har vært enormt påvirket av landets interesser i Midtøsten. Det viser seg altså at forskjeller mellom land når det gjelder innstrømming av u-hjelp i stor utstrekning er forklart av "politiske" faktorer. Likevel viser det seg at på marginen får land som demokratiseres mer u-hjelp, *ceteris paribus*.

Frey og Schneider (1986) har studert drivkraften bak multilateral bistand (Verdensbanken) i et "public choice"-perspektiv. De finner at også bistand fra multilateralt hold er styrt av

miljøhensyn som en gjenytelse for tilgang på bistand, kan lett komme til å redusere bidraget til fattigdomsreduksjon. "Fellesproblemer" av denne typen, berører alle land, fattige som rike, og er eksempler på såkalte internasjonale kollektive goder. Løsninger på slike problemer må, for at gratispassasjerproblemet ikke skal bli for alvorlig, baseres på gjensidig forpliktende internasjonalt samarbeid. Bistand bør ikke bli brukt som pressmiddel for å få mottakerland til å ta en uforholdsvismessig stor del av kostnadene knyttet til reduksjon av internasjonale miljøproblemer.

³⁰ Sitat av Burnside og Dollar (juni 1998).

økonomiske så vel som politiske (og kulturelle) faktorer.³¹ Rodrik (1995) støtter ikke opp om Frey og Schneiders resultat. Basert på OECD-data fører han dokumentasjon for en motsatt tendens, nemlig at multilaterale kapitalstrømmer er mindre styrt av politiske betraktninger enn bilaterale (se tabell 2.4). Fordelingen av bilateral u-hjelp ser ut til å være svært konsentrert om regioner av politisk og strategisk interesse for myndighetene i giverland. USAs u-hjelp er konsentrert omkring Midtøsten, japansk u-hjelp omkring Øst- og Sørøst-Asia og EUs henimot Afrika sør for Sahara. Multilaterale kapitalstrømmer derimot, er fri for slike regionale skjevheter. Den regionale fordelingen av multilateral u-hjelp ligger nærmest opp mot Norden sin u-hjelp. Siden givere fra de nordiske land regnes for å ta mest hensyn til humanitære behov og være lite motivert av strategiske vurderinger, gir en slik overensstemmelse mening. Gjennom en formell gjennomgang bekrefte han argumentet overfor.

Tabell 2.4

Giver	Regional fordeling av ODA (%)				
	Afrika sør for Sahara	Sør-Asia	Oseania og resten av Asia	Midtøsten og Nord-Afrika	Latin-Amerika og Karibien
USA	11,8	6,7	3,6	58,1	19,8
Japan	11,5	15,3	53,2	11,7	8,3
EU	58,2	7,2	4,6	19,7	10,1
Norden	59,06	15,4	8,0	6,9	10,1
Multilaterale institusjoner	43,6	34,9	11,7	1,1	8,6

OECD.

Som vi har sett overfor, har bistanden ofte vært et redskap for giverregjeringene til å fremme utenrikspolitiske mål. Selv om det erklærte mål for de aller fleste har vært å fremme en bærekraftig utvikling i den tredje verden, har likevel mer egennyttige motiver og mål hatt en nokså fremtredende plass for de aller fleste. Dette gjelder særlig for stormaktene, spesielt under den kalde krigen. For supermaktene var ivaretagelse av sikkerhetspolitiske interesser sannsynligvis det aller fremste motivet for å yte bistand. Denne typen motivasjon kan selvsagt ha ført til at bistanden verken har gått til de landene der behovet har vært størst, og heller ikke til de landene som har ført den mest utviklingsfremmende politikken. Strategiske interesser kan altså ha kommet i veien for vekst og utvikling, og dette kan være en medvirkende forklaring til den lave bistandseffektiviteten i mange utviklingsland.

³¹Undersøkelsen til Frey og Schneider (1986) kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

Å fremme varig utvikling i mottakerlandene har imidlertid vært det fremste motivet for flere små og mellomstore bistandsgivere, som de nordiske landene. For disse kommer sannsynligvis humanitære motiver inn på en god andreplass. Men også disse landene forsøker å ivareta mange målsettinger med bistanden – både ute og hjemme. I den grad kommersielle interesser har praktiske konsekvenser for et lands bistandspolitikk, sier vi at landene pålegger bindinger. Binding på bistand innebærer at mottaker må bruke deler av bistanden på å kjøpe varer og/eller tjenester fra giverlandet. På den måten fremmer giverlandet sine kommersielle interesser, mens verdien for mottaker reduseres. I Stokke (1995a) hevder forfatteren at slik binding reduserer bistandens verdi i gjennomsnitt med mellom 15 og 30 prosent. I tillegg kommer andre negative virkninger. Et klassisk eksempel er rapporten fra et vannutbyggingsprogram i Kenya, der det ble tatt i bruk 18 forskjellige vannpumper fra ulike givere av bundet bistand. Selv land som Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Canada, som fører en bistandspolitikk som synes influert av altruistiske motiver, pålegger slike bindinger i en viss utstrekning.

Sett under ett er det ikke alltid at de ulike målsettingene for et lands bistandspolitikk er i samsvar med hverandre; enkelte står klart i strid med hverandre - målkonflikt. Dette skaper et problem når vi skal besvare vårt mest grunnleggende spørsmål; virker bistanden? Virker den for hvilket formål? Det er ikke alltid giverregjeringen har som fremste interesse å maksimere de overordnede mål som er oppstilt for bistanden. Kanskje er det like viktig eller viktigere for en norsk regjering for eksempel å sikre norske eksportinteresser.

3 KONDISJONALITET

3.1 INNLEDNING

I forrige kapittel argumenterte jeg for at insentiveffekter på mottakersiden kan ha bidratt til å redusere verdien av bistanden. Jeg viste blant annet at dersom det er uoverensstemmelse mellom preferansene til mottaker og giver, og det i tillegg er asymmetrisk informasjon mellom partene, kan insentivproblemene hos mottaker bli alvorlig for giver. I en slik situasjon er det stor sannsynlighet for at de innenlandske midlene i mottakerlandet, som frigjøres når bistand gis, vil bli kanalisert til aktiviteter som den altruistiske giveren oppfatter som mindre verdifulle. Det innebærer at de ikke i samme grad bidrar til fattigdomsreduksjon og dermed redusert bistandsbehov. Det følger naturlig fra denne typen diskusjon at giver vil være interessert i å få redusert omfanget av (negative) insentiveffekter i størst mulig grad.

Innenfor prinsippal-agent-litteraturen finnes en mengde teori om hvorledes prinsippalen (giver) kan løse denne typen interesseproblemer hos agenten (mottaker). I bistand er det blitt mer og mer vanlig at giver forsøker å redusere denne interessekonflikten ved å tilby mottaker en insentivkontrakt som forsøker å gjøre det i mottakers egen interesse å vri den innenlandske politikken i en retning som fremmer givers mål knyttet til fattigdomsreduksjon. Denne insentivkontrakten går under navnet kondisjonalitet etter det engelske ordet "*conditionality*", som betyr at det stilles betingelser eller vilkår om at visse handlinger gjøres avhengig av andre handlinger. Typisk for kondisjonalitet er at krav om implementering av økonomiske og politiske reformer gir tilgang på bistand.

I dette kapittelet vil jeg hovedsakelig konsentrere meg om å analysere kondisjonalitet i et prinsippal-agent-perspektiv, og undersøke hvilke implikasjoner denne teorien gir for hvordan kondisjonalitet bør utformes. Erfaringene med kondisjonalitet er faktisk ganske negative, i den forstand at kravene har få praktiske konsekvenser – de gjennomføres bare i relativt begrenset utstrekning. En årsak til det kan være at kondisjonalitet mangler en del på å innfri anbefalingene fra prinsippal-agent-teorien om hvorledes en optimal insentivkontrakt bør se ut.

Kontrakten klarer derfor ikke å motivere mottaker til å implementere økonomiske og politiske reformer.³²

3.2 BISTANDSMARKEDET

Det er først og fremst de multilaterale institusjonene, som Det Internasjonale Valutafondet (IMF) og Verdensbanken, som har gått i bresjen når det gjelder multilateral kondisjonalitet, i form av såkalte strukturtilpasningsprogrammer (STP). Dette har trolig sammenheng med at dersom krav om politiske og økonomiske reformer ble fremmet av den bilaterale delen av bistandssamfunnet, ville det for mange mottakerland oppfattes som et direkte inngrep i et lands suverenitet, selvråderett og økonomiske handlefrihet. Til sammenlikning vil multilateral kondisjonalitet fremstå som mer politisk nøytral, iallfall i den grad de multilaterale institusjonene beholder en viss grad av selvstendighet fra myndighetene som eier dem. I løpet av de siste årene har også den bilaterale bistandsvirksomheten benyttet kondisjonalitet i sterkere grad enn tidligere, og da ofte i form av "cross-conditionality" som betyr at de gjerne binder egne program opp mot de multilaterale institusjonenes.³³

Helt fram til 1970-årene var IMF den eneste institusjonen som aktivt hadde tatt i bruk kondisjonalitet gjennom lån til land som var kommet opp i en betalingsbalansekrise, i form av såkalte "Stand-By Arrangement" (SBA). Verdensbanken hadde ennå til gode å tilby "politikk"-baserte lån til utviklingsland. De første IMF-oppskriftene var relativt enkle, og omfattet bare krav til noen få makroøkonomiske variabler (som til eksempel devaluering og innenlandsk kreditt). IMF-kuren virket stort sett dersom den ble gjennomført, men den kurerer sjelden de underliggende strukturelle problemene. Introduksjonen av "Extended Fund Facility" (EFF) i 1974 må forstås på bakgrunn av dette. Sammenlignet med SBA, som var designet for å få midlertidige, kortsiktige betalingsbalanseproblemer av veien, var EFF tiltenkt

³² En annen årsak til den lave implementeringssuksessen (når det gjelder reformer) er at giver ikke klarer å binde seg til å føre en troverdig politikk overfor mottaker. Dette aspektet er tema for kapittel 4.

³³I henhold til Killick (1998, s. 8-9) refererer "cross-conditionality" til en situasjon der "access to one agency's finance is made conditional upon compliance with the stipulation of a second agency. There is a good deal of this, although this is not always formally stated and sometimes denied. A well-known (although non-formal) example is the requirement of the World Bank that for a country to be eligible for a structural adjustment credit it must also have an agreement with the IMF, and remain in compliance with that agreement, or in some other way obtain the imprimatur of the Fund for its macroeconomic policies. Another example is provided by the practices of the Paris Club. This is the forum of through which mainly OECD creditor governments co-ordinate their responses to debtor-country request for relief on the servicing of official bilateral credits. The Paris Club has adopted the principle that a debtor government must have a programme with the IMF in order to be eligible for debt relief."

oppgaven med å få bukt med betalingsbalanseproblemer mer dyptgående og permanent. EFF representerer også en utvidelse av IMF's tidsperspektiv, til også å omfatte mellomlang sikt.

Ettersom utviklingslandene pådro seg store gjeldsproblemer i begynnelsen av 1980-årene innså både Verdensbanken og bilaterale bistandsorganisasjoner at prosjektstøtte alene ikke var tilstrekkelig til å skape økonomisk vekst og sosial utvikling i mottakerlandene.³⁴ Uten en forbedring i det makroøkonomiske miljøet ville ikke enkeltprosjekter kunne bidra til den utviklingsprosessen de var tiltenkt. Resultatet var at også Verdensbanken begynte å tilby lån i bytte mot strukturtilpasningsprogrammer. I første omgang skjedde dette i form av "*Structural Adjustment Lending*" (SAL), som ble offisielt introdusert i 1980. I 1984 ble "*Sectoral Adjustment Lending*" (SECAL) satt ut i livet. IMF svarte med først å lansere "*Structural Adjustment Facility*" (SAF) i 1986 og "*Enhanced Structural Adjustment Facility*" (ESAF) året etter. Disse programmene er rettet direkte mot lav-inntektsland. Forskjellen mellom disse og SBA og EFF, er lavere rentesats og lengre tilbakebetalingstid. Med dem var også IMF for alvor i gang med strukturtilpasningspolitikk.

Ettersom de økonomiske reformprogrammene viste seg å avle frem få tilfredsstillende resultater, særlig i Afrika, erkjente de multilaterale institusjonene betydningen av et sunt politisk miljø. De innså at skulle man få til økonomisk utvikling og vekst, måtte økonomiske reformer understøttes av reformer innenfor både det politiske og det administrative system. På denne tid var både kreditorer og myndighetene i Vesten modne for å forfølge politiske formål vis-à-vis myndighetene i den tredje verden. Avslutningen av den kalde krigen førte til at supermaktene konkurrerte om å skaffe seg politisk innflytelse og strategiske posisjoner i den tredje verden ble mindre viktig. Samtidig var de tidligere kolonimaktene skyldfølelse overfor tidligere undersåtter i ferd med å blekne. Mange utviklingsland opplevde dessuten et indre press om reformer i denne perioden. Til sammen gjorde alt dette det lettere å sette politiske betingelser på (reform)programmet. I takt med at de politiske og strategiske motivene bak bistand har svekket seg ytterligere, har både omfanget av og området for strukturtilpasningsprogrammene blitt utvidet.

³⁴ Prosjektlån utgjør fortsatt størsteparten av de samlede utlån fra Verdensbanken. Det ble nemlig bestemt at lån til Strukturtilpasningsprogrammer bare skulle utgjøre maksimalt 25 % av Verdensbankens totale utlån. Verdensbanken rapporterer om at den både i 1998 og 1999 overskred grensen på 25 % (1998: 47%, 1999: 63 %), og antyder at det også kan skje i år 2000. Dette må vi se i sammenheng med den økonomiske krisen i Asia i 1997.

Strukturtilpasningsprogrammene reflekterer et nyliberalt perspektiv, og bygger på erfaringer og allment aksepterte retningslinjer for hva som er fornuftig økonomisk politikk, og dermed for hva slags reformer som er nødvendige, både i rike og fattige land med økonomiske problemer. De sentrale kravene er: lave offentlige budsjettunderskudd, krav til reduksjon i bruksområde for offentlige utgifter (primærhelsestjeneste, utdanning og infrastruktur, sosialt sikkerhetsnett for fattige), revidering av skattesystemet, liberalisering av både finanssektor og handel, samt krav om at den reelle valutakursen må være slik at nasjonale bedrifter er konkurransedyktige. I tillegg blir det også satt krav til at forholdene må legges til rette for utenlandske investeringer, at offentlige virksomhet må privatiseres og/eller reformeres, at antallet reguleringer som blant annet hindrer bedriftsetableringer må reduseres, og sist men ikke minst, at lover og regler bør sikre eiendomsretten.^{35 36} Kravene er av mange blitt oppfattet som svært kontroversielle. Ettersom både Verdensbanken og andre bilaterale givere sluttet seg sammen med IMF om kondisjonalitet, fantes det få andre kilder til finansiering, og dermed hadde de gjeldstyngede landene i den tredje verden få andre muligheter enn å akseptere betingelsene, i alle fall rent formelt sett. De fem største økonomiene i verden kontrollerer om lag 40 prosent av stemmene i begge institusjoner, og har følgelig stor innflytelse på den politikken som blir ført. Da disse også er markedsøkonomier, forstår vi straks hvorfor institusjonens "utviklingsoppskrift" er preget av liberalistisk tankegods.

I litteraturen omtales ofte strukturtilpasningsprogrammene som IMF og/eller Verdensbankens programmer. Dette er noe misvisende. I utgangspunktet er det mottaker sitt eget reformprogram det er tale om. Den eksplisitte avtalen som til slutt blir inngått etter omfattende drøftinger, har faktisk sitt utgangspunkt i et utkast utarbeidet av mottaker *forut* for forhandlingsprosessen. De multilaterale institusjonene forutsetter nemlig at mottaker demonstrere sin reformvilje gjennom et slikt utkast for at de skal gå inn i kredittforhandlinger med mottaker. Multilaterale institusjoner kan selvsagt ikke gjennomføre slike

³⁵ Denne oppsummeringen er hentet fra Pedersen (1999), og er basert på Williamson (1993) og Weiss (1994). Disse kravene går ofte under betegnelsen "the Washington Consensus" ettersom IMF og Verdensbanken som regel er inne i bildet når kravene til innenlandsk politikk utformes.

³⁶ Selv om man kan akseptere denne listen som retningslinjer for fornuftig økonomisk politikk, kan det være fristende å kritisere den for å være noe ufullstendig. Det er blant annet blitt hevdet at det legges for lite vekt på de institusjonelle forutsetningene for en velfungerende markedsøkonomi. Dessuten har oppfatningen om hva som er poenget med utvikling endret seg de senere år, i den forstand at perspektivet er blitt mer omfattende enn tidligere. "The Washington Consensus" hadde i utgangspunktet økonomisk vekst som hovedmålsetting. Større vekt på at utviklingen skal være økologisk bærekraftig samt bidra til inntektsutjevning/fattigdomsreduksjon er eksempler på at perspektivet er blitt utvidet.

reformprogrammer i noe land uten myndighetenes samtykke, men de kan selvsagt vurdere om de å ønsker støtte et land økonomisk eller ikke. Sluttresultatet – selve programmanifestet – er (i alle fall ofte) et konkret program som forsøker å finne den beste strategien for å skape en bærekraftig vekst i et utviklingsland.

Det er likevel slik at både IMF og Verdensbanken stiller visse betingelser til hva et slikt program skal inneholde for å oppnå deres støtte. Det er dette som av mange, og gjerne med rette, oppfattes som at de multilaterale institusjonene dikterer et lands politikk. I praksis er en slik reformpakke et resultat av omfattende forhandlinger. Her må vi huske på at både Verdensbanken og IMF gjennom en årrekke har betydelig erfaring om hva som må til for at et land skal overkomme sine økonomiske problemer. De har begge store forskningsavdelinger som arbeider kontinuerlig med disse spørsmålene.

Hvorvidt kondisjonalitet er et resultat av politisk dialog, eller om press og tvang er dets innerste vesen, varierer nok fra relasjon til relasjon.³⁷ I en del tilfeller har nok de multilaterale institusjonene hatt en klart dominerende rolle, mens i andre tilfeller formulerer landene selv sin politikk på et nokså selvstendig grunnlag. Sterk eller svak forhandlingsstyrke er blant annet avhengig av hvorvidt landet har tilgang på alternative kilder til kapitaloverføringer. Det er ofte blitt pekt på at mange mottakerland ikke anser reformprogrammet som sitt eget; at myndighetenes eierskap til reformene er lav.³⁸ Dette kan tolkes som en mulig bekreftelse på at press og tvang ligger mer opptil sannheten enn politisk dialog.

3.2.1 Giverne

Som jeg allerede har vært inne på så er det fortrinnsvis IMF og/eller Verdensbanken som har fremmet denne typen kondisjonalitet i utviklingsland. Dette betyr at en vesentlig del av deres virksomhet går ut på å tilby strukturtilpasningslån. Verken IMF eller Verdensbanken var tiltenkt oppgaver i forhold til utviklingslandene da de to ble grunnlagt i 1945. De ble opprettet som en direkte konsekvens av at de mistrøstige økonomiske erfaringene på 1930-tallet førte med seg en generell mistro til det private kapitalmarkedet. Det ble nemlig hevdet at det private kapitalmarkedet alene ikke ville kunne skaffe til veie de ressurser som behøvdes for å gjenoppbygge Europa etter andre verdenskrig.

³⁷ Killick (1998) er en representant for synet om at press og tvang er kondisjonalitetspolitikens virkelige vesen.

³⁸ Dette omtales i litteraturen som "ownership"-faktoren.

Allerede fra starten ble de pålagt forskjellige oppgaver. Verdensbanken skulle innhente kapital som skulle finansiere langsiktig oppbygning og utvikling av Europa, mens IMF's oppdrag var å sørge for internasjonal valutakursstabilitet – det såkalte Bretton Woods-systemet. Etter hvert ble Verdensbankens hovedoppgave i større grad å skaffe til veie risikovillig kapital til å finansiere utviklingsprosjekter i utviklingsland. Etter oppløsning av Bretton Woods-systemet tidlig på 1970-tallet ble IMF's rolle å sørge for kortsiktig finansiell hjelp til land med betalingsbalanseproblemer. I dag arbeider IMF i all hovedsak med å fremme økonomisk vekst gjennom internasjonal handel og ordnede valutaforhold. Ettersom både IMF og Verdensbanken sikter mot å skape balanse og internasjonal stabilitet via økonomisk vekst, kommer deres økonomiske medisin lett til å flyte sammen i praksis, selv om altså Verdensbankens utviklingsmålsetting er mer langsiktig enn IMF's.

De multilaterale institusjonenes ulike mandat har vært bestemmende for deres virkefelt. Fram til gjeldskrisen på 1980-tallet og utviklingen av strukturtilpasningsprogrammene var arbeidsdelingen mellom dem rimelig klar. IMF hadde hovedansvaret for å gi medlemslandene kortsiktige lån og råd i utformingen av makropolitikken, mens Verdensbanken konsentrerte seg om mikroøkonomiske og fordelingsrelaterte reformer gjennom lån til prosjekter. Med utviklingen av strukturtilpasningsprogrammene ble derimot arbeidsdelingen mellom dem mindre klar, og i mange tilfeller har nok institusjonenes ”utviklingsoppskrifter” smeltet mer eller mindre sammen, i alle fall sett fra mottakers side. Denne konvergensten reflekterer selvfølgelig en oppfatning om at vekst og utvikling krever både makroøkonomisk stabilisering og strukturelle reformer. Stabilisering uten grunnleggende reformer kan ikke gi varige forbedringer. Det kan heller ikke mikroøkonomiske reformer uten makroøkonomisk stabilitet.

Det Internasjonale Valutafondet

IMF kan forstås som en slags internasjonal sentralbank som overvåker medlemslandenes økonomiske politikk gjennom grundige individuelle økonomiske analyser av alle medlemsland samt av hele verdensøkonomien som helhet. I dag er nesten alle land i verden medlemmer i institusjonen – den er således blitt universal. Per i dag har den 182 medlemmer. Medlemsskapet er åpent for alle land som er villige til å underskrive institusjonens regler og mandat. Størrelsen på medlemsavgiften, *kvoten*, reflekterer et lands økonomiske betydning i verdensøkonomien, og bestemmer også det enkelte lands innflytelse i IMF samt landets

lånemuligheter i institusjonen.³⁹ Til sammen utgjør medlemsavgiftene institusjonens samlede utlånsmidler. IMF har således ingen finansielle ressurser til å påta seg rollen som utviklingsinstitusjon. Dette har heller aldri vært hensikten. IMF's oppgave er derimot å bidra til ordnede økonomiske rammevilkår i medlemslandene.

Systemet som IMF er bygget på forutsetter at utlånsmidler skal vende tilbake til institusjonen innenfor en rimelig tidshorison, og danne grunnlaget for nye utlån til andre land som får problemer. I den forbindelse er kondisjonalitet tenkt, gitt at "oppskriften" blir gjennomført og virker etter hensikten, å bedre økonomiens virkemåte slik at effektivitetstap reduseres og den økonomiske veksten økes. Økonomisk vekst vil på sikt bedre et lands betalingsevne, og øker samtidig sannsynligheten for at lånebeløpet etter hvert (i et 3 – 10 års perspektiv) kan betales tilbake til institusjonen og danne grunnlag for nye utlån.

Verdensbanken

Verdensbanken er også en multilateral institusjon som eies av de fleste land i verden i fellesskap. Per i dag har institusjonen 181 medlemmer. Hvert lands eierandel av Verdensbankens aksjekapital er bestemt av størrelsen på landets økonomi. Størrelsen på aksjeandelen er avgjørende for landets stemmeandel i styret.

Verdensbanken består egentlig av to institusjoner. Den internasjonale bank for gjenreising og utvikling (IBRD) og Det internasjonale utviklingsfondet (IDA).⁴⁰ IBRD henter mesteparten av sin kapital fra det internasjonale kapitalmarkedet, og gir selv lån til utviklingsformål på relativt gunstige utlånsvilkår, da renten ligger like under markedsrenta. Årsaken til at IBRD kan oppta lån som ligger under den gjeldende markedsrenten er at institusjonen har god kredittverdighet. Men for å opprettholde denne kredittverdigheten er IBRD selv avhengig av å kunne håndtere sine lån. Ved å pålegge myndighetene i mottakerlandet å implementere en rekke reformer av politisk og økonomisk karakter, er håpet at velferden i mottakerlandet kan økes, slik at lånene kan tilbakebetales. I og med at institusjonen ikke har noen reell sikkerhet for de lån som gis, fungerer kondisjonalitet som en slags erstatning for manglende pant, ved at implementering av reformer øker sannsynligheten for at landene kan tilbakebetale sine lån. Sistnevnte er altså et fellestrekk mellom institusjonene. Både IMF og Verdensbanken er altså

³⁹ Det er mulig at et lands lånemulighet kan overskride landets kvote for en tidsbegrenset periode.

⁴⁰ Disse to er igjen en del av Verdensbankgruppen, som i tillegg består av Det internasjonale finansieringsinstitutt (IFC), Det multilaterale garanti-instituttet (MIGA) og Det internasjonale senter for ordning av investeringsdisputter (ICSID).

fullstendig avhengig av, dersom de skal kunne fortsette sin virksomhet, at låntakerne klare å betale tilbake det de har utestående i institusjonene. Her er det et grunnleggende skille mellom de multilaterale institusjonene og andre private finansinstitusjoner.⁴¹

IBRDs utlånsvilkår er likevel for harde til at fattige land kan tåle dem. IDA er spesielt opprettet med tanke på de aller fattigste landene, og denne institusjonen baserer sine utlån på bidrag fra giverlandene. Midlene herfra lånes ut rentefritt med en tilbake betalingstid på opptil 40 år. Det betyr at gaveverdien av disse lånene vurderes til å være på over 80 prosent, det vil si bare litt mindre enn om midlene skulle vært gitt som direkte gave, uten krav om tilbakebetaling.

3.2.2 Mottakerne

Mottakerne er en lite homogen masse. Landene skiller seg fra hverandre både når det gjelder styreform, næringsgrunnlag, utstrekning, befolkningsgrunnlag og beliggenhet. Fellestrekket er at de er kommet opp i en økonomisk krise, som de trenger finansiell hjelp utenfra til å løse. Det er her multilaterale finansinstitusjoner, som Verdensbanken og IMF, sammen med andre bistandsinstitusjoner kommer på banen og tilbyr sin hjelp mot at mottaker implementerer reformer av økonomisk og politisk karakter. En avtale om kondisjonalitet innebærer altså at utenforstående institusjoner griper direkte inn og vil være med på å bestemme over et selvstendig stats innenrikspolitiske affærer. Av den grunn vil kondisjonalitet for mange land være siste utvei i en økonomisk krise.

Når kontrakten er inngått, har mottakerne i prinsippet følgende handlingsvariabler: Mottaker bestemmer hvorvidt regimet skal sette i gang reformprosessen og fullføre denne, eller la reformprosessen være. I praksis bestemmer myndighetene eget innsatsnivå samt allokering av ressurser mellom givers prosjekter og egne prioriterte prosjekter. Ettersom mottaker kan ha interesser av å la være å bruke bistanden i tråd med givers ønsker, skal insentivene i kontrakten sikre at mottaker i størst mulig grad har sammenfallende interesser med giver når det gjelder bruksområdet for bistanden.

⁴¹ Bistandsaktuelt (3/2000, s. 17) hevder at Melzter-komiteens innstilling har anbefalt at Verdensbanken bør avskrive gjeld til de fattigste landene. Direktør P. Woicke fra toppledelsen i Verdensbanken har i den forbindelse kommet med følgende kommentar: *Private finansinstitusjoner kan avskrive gjeld uten at muligheten til nye lån reduseres vesentlig. For Verdensbanken vil det motsatte være tilfellet. For hver krone vi måtte avskrive, måtte vi få tilført nye kroner utenfra, om vi skulle opprettholde lånevolumet. Og dermed kommer også spørsmålet om våre eiere er villige til det, om de er villige til å øke denne formen for bevilgninger til bistand.*

3.3 HVORDAN GIVERNE HAR FORSØKT Å LØSE INSENTIVPROBLEMET⁴²

Gjennom insentivkontrakter av typen kondisjonalitet har altså de multilaterale institusjonene forsøkt å løse mottaker sitt motivasjonsproblem.⁴³ Kontrakten er utformet med tanke på å redusere kontrollkostnadene og likevel opprettholde en motivert mottaker.⁴⁴ De multilaterale institusjonene mener at det best oppnås gjennom at tilgang på lån er knyttet opp mot framgang i reformprogrammet.

Generelt er kondisjonalitetskontrakten sammensatt av et hierarki av forskjellige typer betingelser, som har ulik status. "*Preconditions*" eller "*prior actions*", som de også ofte blir kalt, er betingelser som må implementeres før giver vil presentere kredittavtalen for en eventuell godkjenning i institusjonens styre. Disse betingelsene benyttes i stor utstrekning både av IMF og Verdensbanken. Når disse betingelsene er implementert, inngås selve "bistand-for-reform"-avtalen, og først da kan mottaker få tilgang på kreditt. Den totale lånesummen er inndelt i avdrag, såkalte "*tranches*". Selve avtalen består av "*trigger actions*" og "*residual actions*".⁴⁵ "*Residual actions*" er de minst bindende, da disse ikke direkte er knyttet opp mot tilgang på kreditt, slik som "*trigger actions*". Ofte kan det være sånn at implementering av "*residual actions*" vil ha betydning for det totale programmets suksess. I praksis kan de multilaterale institusjonene disiplinere mottaker til også å gjennomføre disse reformene, ved å la implementering av disse være av betydning for eventuelt fremtidige kredittavtaler (holde tilbake fremtidig kreditt), eller trekke opp tøffere kondisjonalitet i nye avtaler.

De multilaterale institusjonene har ulik praksis seg i mellom, både når det gjelder antall avdrag og deres størrelse. Begge tilbyr ulike kontrakter til forskjellige land. Denne varierende praksisen henger sammen med flere forhold. Forskjellige mottakerland fordrer ulike kredittavtaler på grunn av ulik grad av motivasjonsproblemer. Mottakernes ulike forhandlingsstyrke vil nok også ha en del å si for kontraktens utforming.

⁴² Dette avsnittet er i all hovedsak basert på Killick (1998).

⁴³ I forhold til å gjennomføre givernes ønsker.

⁴⁴ Det er mulig at giver har utformet kontrakten på en slik måte at han ønsker at ulike typer mottakere skiller seg fra hverandre; at separasjon ved selvseleksjon også er et mål med kontraktoppsettet. Dette aspektet blir ikke drøftet i denne oppgaven.

⁴⁵ Hos IMF kalles "*trigger actions*" for "*performance criteria*", i Verdensbanken for "*benchmark criteria*" eller "*legal requirements*".

Et fellestrekk ved de ulike ordningene er at mottaker får tilgang på kreditt i etterkant av implementeringsinnsatsen, altså på bakgrunn av om han faktisk implementerer reformer (eg. "trigger actions"). I de tilfeller hvor institusjonene ønsker å maksimere sin innflytelse overfor et mottakerlands myndigheter, kan et lån være "back-loaded", hvor hoveddelen av lånet kommer i de siste avdragene. En kreditt kan også være "front-loaded" i tilfeller der de multilaterale institusjonene har stor tillit til at mottaker vil handle i forhold til avtalen, samtidig som landet har et stort behov for kapital. Begge institusjoner varierer kontraktsstrukturen på denne måten.

Dersom mottaker ikke når de målene som er avtalt, foreskriver kontrakten at neste kredittavdrag skal fryses inntil mottaker har implementert de avtalte kontraktsbetingelsene, eller at nye betingelser kan avtales - gjennom reforhandlinger. Kontrakten opprettholdes altså av trusselen om at neste lånevdrag vil bli frosset inntil reformene er implementert, og/eller faren for at framtidige lånesøknader vil bli avslått.

Vi kan formalisere kondisjonalitet slik:⁴⁶

$$w_t = \alpha_t + \beta_t x_{t-1}$$

hvor w_t er det lånevdraget som mottaker får utbetalt i periode t .⁴⁷ β_t er den delen av lånevdraget i periode t som er knyttet direkte opp mot mottakers implementeringsinnsats ("trigger actions") i periode $t-1$, x_{t-1} er et mål på mottakers implementeringsinnsats, og er enten 0 eller 1. x_{t-1} må forstås som en funksjon av flere implementerte reformer; $x_{t-1} = f(x_{t-1,1}, x_{t-1,2}, \dots, x_{t-1,k})$, hvor $x_{t-1,k}$ er et mål på for eksempel en devaluering. k angir antallet reformer som mottaker må implementere i periode $t-1$, for å få tilgang på "bonusporsjonen", β_t , av lånevdraget, w_t . α_t er den delen av lånevdraget som er uavhengig av mottakers implementeringsinnsats, og har flere tolkningsmuligheter. Den faste kompensasjonen, α_t , kan være et direkte resultat av at mottaker "opplever" likviditetsbegrensninger i forbindelse med implementering av reformer, og at giver av den grunn har valgt å gi ham et avdrag i forkant av selve implementeringen (ref. det såkalte "up-

⁴⁶ Det går selvsagt an å gi en mer kompleks formell framstilling av kondisjonalitet. Jeg har forsøkt å gjøre det enkelt.

front''-avdraget). Men α_t -leddet kan også tolkes som en risikokompensasjon. Resultatbasert kompensasjon, som i vårt tilfelle, kan eksponere mottaker for mye risiko, rett og slett fordi det er vanskelig å observere hva mottaker egentlig har gjort da grad av implementerte reformer ikke er en perfekt indikator på mottakers innsats. Årsaken er rett og slett at eksterne faktorer utenfor mottakers kontroll kan påvirke implementeringssuksessen og mottakers tilgang på bistand. Det er vanlig i insentivkontrakter av denne typen at mottaker kompenseres for denne risikoen. β_t og α_t er begge større eller lik null.

De multilaterale institusjonene arbeider kontinuerlig med å utforme best mulige kontrakter som skal løse insentivproblemet som oppstår mellom giver og mottaker. De multilaterale institusjonene har for eksempel ofte blitt kritisert for at reformopplegget mange steder har resultert i økt fattigdom, og at mottaker ikke oppfatter reformprogrammet som sitt eget. I slike tilfeller sier vi gjerne at mottakers eierskap til reformprosessen er lav. Det er klart at økt fattigdom i land hvor store deler av befolkningen allerede i utgangspunktet lever i dyp fattigdom, vil måtte påvirke mottakers motivasjon til å holde fram med et reformprogram. Sosiale hensyn i utformingen av programmene er derfor blitt inkludert av begge institusjoner. IMFs lansering av "*Structural Adjustment Facility*" (SAF) og "*Enhanced Structural Adjustment Facility*" (ESAF) må ses på bakgrunn av dette. Disse programmene ble utviklet som et direkte svar på et behov for å møte de makroøkonomiske og strukturelle problemene i lav-inntektsland på en litt annen måte enn før.

For kort tid tilbake lanserte IMF og Verdensbanken en ny strategi. Her blir det lagt spesielt vekt på at myndighetene i det aktuelle landet, i samarbeid med landets sivile organisasjoner, skal utarbeide et "*Poverty Reduction Strategy Paper*" (PRSP) før de får tilgang på finansiell støtte. IMF finansierer den nye strategien gjennom nyopprettede "*Poverty Reduction and Growth Facility*" (PRGF), og Verdensbanken via IDA.⁴⁸ Håpet er at gjennom arbeidet med PRSP skal myndighetene og det sivile samfunn opparbeide seg en eierskapsfølelse overfor reformprosessen, slik at den ikke lenger vil bli assosiert med noe de er blitt påtvunget utenfra.⁴⁹ Dette opplegget er en del av "*the Comprehensive Development Framework*" (CDF), som er en ny utviklingsstrategi fra Verdensbanken, og må anses som et konkret forsøk

⁴⁷ Dersom lånet for eksempel er "*back-loaded*" vil $w_{t+1} > w_t$.

⁴⁸ "*Poverty Reduction and Growth Facility*" (PRGF) erstatter "*Enhanced Structural Adjustment Facility*" (ESAF).

fra institusjonen om å gå bort fra "blåpapirprinsippet" og over til å basere utviklingsprogrammene mer direkte på de lokale behov. I 1999 ble også gjeldsslette initiativet HIPC revidert, og medlemmene ble enige om å sørge for en raskere og mer omfattende gjeldssanering, samt styrke forbindelsene mellom gjeldslette, fattigdomsreduksjon og sosiale tiltak.⁵⁰

De såkalte "*trigger actions*" har den svakhet at de kan skape en lite fleksibel tvangstrøye for økonomier som blir utsatt for sjokk. Derfor har de multilaterale institusjonene utarbeidet alternative framgangsmåter for å øke fleksibiliteten. Såkalte "*review clauses*" og "*review missions*" er direkte svar på dette problemet. "*Review clauses*" er ment å skulle gi de ansatte i de multilaterale institusjonene mulighet til å vurdere et programs progresjon på basis av en generell vurdering, heller enn hvorvidt eksplisitte "*trigger actions*" er implementert. Dette ligner på såkalte "subjektive resultatmål" i forhold til "objektive standarder" i insentivmodeller. Økt bruk av "*review missions*" er et av IMF's nyskapingen i løpet av de siste årene. Poenget med disse delegasjonene er også å vurdere programmets generelle progresjon halvveis i programmet for blant annet å bestemme "*trigger actions*" for resten av programmets "levetid". På den måten reduseres IMF sin bruk av forhåndsbestemte indikatorer og letter modifisering av programmene i lys av endrede rammevilkår. Delegasjoner fra Verdensbanken er likeledes tiltenkt oppgaven med å vurdere generell progresjon, men en rapport fra Verdensbanken viser til at denne ordningen sjelden blir tatt alvorlig og noen ganger ignorert. Når Verdensbanken skal vurdere et programs progresjon er de fremdeles svært opptatt av om "*trigger actions*" er oppfylt.

3.4 FORHOLDET MELLOM GIVER OG MOTTAKER I ET PRINSIPAL-AGENT-PERSPEKTIV

Jeg vil i dette avsnittet benytte prinsipal-agent-rammeverket både fordi dette har vært det dominerende analyseverktøyet for å studere interessekonflikter og insentivkontrakter i økonomisk teori, men også fordi dette perspektivet kan gi oss økt innsikt i forholdet mellom giver og mottaker og bruken av kondisjonalitet som insentivkontrakt. Jeg skal spesielt

⁴⁹ Lav eierskapsfølelse har ofte vært et betydelig problem med de multilaterale institusjonenes strukturtilpasningsprogrammer.

⁵⁰ Gjeldsslette initiativet HIPC ble første gang lansert i september 1996 av IMF og Verdensbanken. Dette er et program som skal gjøre det mulig for fattige land med store gjeldsproblemer å få redusert gjelden til et håndterlig nivå.

undersøke om kondisjonalitetskontrakten på noen måte faller sammen med de anbefalinger som ulike prinspal-agent-modeller gir. Jeg begynner med å presentere grunnprinsippene i en slik modell, for deretter å utvide modellen i "tid og rom", slik at den også inkluderer et mer komplekst flerdimensjonalt insentivproblem.

3.4.1 Grunnprinsippene i en prinspal-agent-modell

Problemet som oppstår i det en aktør, prinsipalen, forsøker å motivere en annen aktør, agenten, til å gjøre en innsats eller et arbeide på vegne av ham (selv) er i økonomisk teori kjent som et prinspal-agent-problem. Prinspal-agent-problemet oppstår som et direkte resultat av en grunnleggende interessekonflikt mellom prinspal og agent, som er framkalt av at de to har forskjellige mål (for sin atferd), i tillegg er det vanskelig for prinsipalen å bestemme eksakt om agenten har gjort det han skulle; det forekommer altså asymmetrisk informasjon i forholdet mellom giver og mottaker. Problemets kjerne er at asymmetrisk informasjon kan føre til motivasjonsproblemer hos agenten, i form av skjulte handlinger.⁵¹ Den generelle løsningen på et prinspal-agent-problem er at prinsipalen konstruerer en insentivkontrakt som innebærer at agenten blir gjort finansielt ansvarlig for sine handlinger, for på den måten å motivere ham til innsats.

I kapittel to ble vi kjent med at det som oftest finnes en betydelig interessekonflikt mellom giver og mottaker. Interessekonflikten er forårsaket av at det er uoverensstemmelse mellom de mottakende myndighetenes mål og givers mål for sin bistandsaktivitet. Resultatet er at mottaker vil allokere tid, energi og ressurser til andre aktiviteter enn de aktivitetene som giver ønsker at mottaker skal engasjere seg i.

Vi kan også identifisere imperfekt og asymmetrisk informasjon i relasjonen mellom giver og mottaker. Ingen av partene har fullstendig oversikt over alle relevante fakta (dvs. hva den andre parten gjør til en hver tid), og mottaker vet alltid mer enn giver om hva han har gjort og har intensjoner om å gjøre i fremtiden. I realiteten sitter mottaker inne med privat informasjon hva angår en rekke omstendigheter (se 2.3.4). Giver kan selvsagt bruke ressurser på å kontrollere mottaker, hvilket han også gjør, for eksempel gjennom de såkalte "review missions". Likevel vil giver aldri kunne få tak i fullstendig informasjon om mottaker sin

⁵¹ Kjært barn har mange navn: "moral hazard" og atferdsrisiko er noen.

situasjon. Ettersom giver mangler slik informasjon, kan det være vanskelig å vurdere mottaker sitt ”produkt”, hvorvidt dette skyldes et lavt innsatsnivå eller påvirkning fra andre eksterne faktorer. Mottaker kan alltid påstå at han har brukt lånet i overensstemmelse med giver sine hensikter, og påberope seg krig, pest, tørke eller forlenget regntid, opptøyer og sosial uro, dårlig konkurranseevne etc. som årsak til at reformprogrammet ligger etter skjema. Mottaker treffer altså beslutninger på vegne av giver som direkte berører givers interesser (effektiv bistand), og kan komme til å utføre skjulte handlinger, ved i stedet å bruke tid og krefter på egne aktiviteter. I henhold til prinspal-agent-teori vil prinsipalen selvsagt være interessert i å redusere en slik atferd mest mulig. For å få dette til har han valget mellom å øke agentens motivasjon til å handle i overensstemmelse med prinsipalens interesser, eller rett og slett øke kontrollen med agenten.

Som vi allerede har sett så vil giver forsøke å minimere mottakers eventuelle skjulte handlinger samt kontrollkostnadene ved å inngå en insentivkontrakt med mottaker som forsøker å balansere belønning og straff på en slik måte at det blir i mottakers egen interesse å engasjere seg mest mulig i reformprogrammet. Milgrom og Roberts (1992, s. 188) uttrykker poenget med insentivkontrakter på følgende vis: *”The basic idea behind incentive contracts is that of achieving goal congruence. An appropriate designed system causes self-interested behaviour to approximate the behaviour the designer wants.”*

I standard prinspal-agent-teori antas det vanligvis at prinsipalen er risikonøytral, mens agenten er risikoavers.⁵² Det går an å argumentere for at disse forutsetningene også passer på våre to aktører. I den forbindelse antar vi at mottaker foretrekker en trygg og sikker kredittordning, mens giver, som fordeler risikoen ved å låne ut penger til mange land, kan håndtere at et land har lav bistandseffektivitet et år samtidig som andre land har kommet langt i reformprogrammet. De har spredd sin risiko mer. De multilaterale institusjonene har dessuten status som ”foretrukne kreditorer”. Det innebærer at når et land skal betale tilbake sine lån, blir lånene fra de multilaterale institusjonene prioritert framfor andre lån. Dette betyr at sannsynligheten for at et land skal misligholde sine lån til de multilaterale institusjonene er liten, og at risikoen de pådrar seg når de låner ut sin kapital er lav.

⁵² Milgrom og Roberts (1992, s. 187) definerer risikoavers slik: *”The risk created by incentive contracts are costly to this people. They are not as well off with a with a risky income as they would be receiving the same expected level of pay for certain, and they thus have to be paid more on average to convince them to accept these risks. From the employer’s perspective, this extra income is a cost of using incentive pay.”*

Konklusjonen av en slik modell er at en først-best-løsning vil være en situasjon der prinsipalen bærer all risiko, og agenten mottar fast kompensasjon og dermed er fullt forsikret. Dersom atferdsrisiko ikke var noe problem, hadde det vært fullt oppnåelig. Men fordi vi erfarer at agenter har varierende innsatsnivå og utfører skjulte handlinger, må prinsipalen ansvarliggjøre agenten slik at han yter den innsatsen som prinsipalen ønsker.

Ved å dele bistanden inn i avdrag, der mottaker blir kompensert for implementerte reformer via tilgang på lån, forsøker giver å gjøre mottaker finansielt ansvarlig for egne handlinger. Kondisjonalitetskontrakten spesifiserer for eksempel en lineær kompensasjonsordning basert på både fast kompensasjon og resultatbasert kompensasjon. Resultatbasert kompensasjon sørger for insentiver gjennom at mottaker gjøres finansielt ansvarlig for den totale tilgangen på lån. Denne ansvarliggjøring eksponerer mottaker samtidig for risiko når det gjelder tilgangen på kreditt. Årsaken er at det resultatet som giver måler og knytter kompensasjonen opp mot, kan være influert av eksterne faktorer utenfor mottakers kontroll fordi det sjelden er et èn-til-èn forhold mellom innsatsen til mottaker og det resultatet som giver kan måle og knytte kompensasjonen til. Det er i den forbindelse rimelig å uttrykke graden av implementerte reformer, x_{t-1} , som en funksjon av både innsats, e , og ekstern støy, ε , som er et mål på de andre faktorene som kan påvirke resultatet; $x_{t-1} = f(e, \varepsilon)$.

Når prinsipalen skal designe en optimal insentivkontrakt, tar han selvsagt utgangspunkt i at han ønsker å maksimere sin nytte. I vår kondisjonalitetskontekst er givers nytte avhengig av bistandseffektiviteten, og han vil altså forsøke å maksimere denne. Prinsipalen må i tillegg ta hensyn til to restriksjoner. Han må for det første sørge for at agenten vil velge den innsatsen som prinsipalen er best tjent med. Denne kalles *restriksjon om insentivforenelighet* (IC). I tillegg må kredittavtalen være så pass bra at det blir i agentens interesse å akseptere betingelsene, dvs. at han ønsker å inngå i en kondisjonalitetsrelasjon med prinsipalen. Denne restriksjonen kalles *restriksjon som sikrer deltagelse* (IR). Siden det koster noe for agenten å utføre prinsipalens ønsker i form av tiden det tar, bruk av andre ressurser og nyttetap som resultat av innsatsen, må verdien av de insentivene som agenten mottar være større enn de kostnadene som han påføres for å få ham til å akseptere kontrakten.⁵³ I tillegg må altså den totale kostandsberegningen risikojusteres, fordi agenten krever at han kompenseres for den risikoen insentivbetalingen påfører ham. Agenten vil følgelig bare gå med på kontrakter som

⁵³ Killick (1998) nevner flere typer kostnader. Dette kommer jeg tilbake til i avsnitt 3.5.2.

innebærer en viss grad av forsikring mot risiko. Jeg har tidligere antydnet at α_i -leddet kan tolkes som det leddet prinsipalen justerer for å realisere restriksjonen som sikrer deltagelse. Prinsipalens oppgave er altså å finne fram til et insentivkontrakt som sikrer insentivforenelighet, men som samtidig også innebærer en avveining mellom behovet for insentiver og agentens reservasjon mot risiko, og altså krav om forsikring.

3.4.2 Utvidelse av prinsipal-agent-modellen i "tid og rom"

Til nå har rammeverket vært for enkelt til å gi et tilfredsstillende bilde av kondisjonalitet som insentivkontrakt. Modellen er enkel fordi den inneholder én av alt: En prinsipal, en agent, en arbeidsoppgave og en periode. For å kunne si noe mer konkret om den kondisjonalitetskontrakten som ble beskrevet i forrige avsnitt, er det nødvendig å se på prinsipal-agent-modeller som utvider perspektivet i flere retninger. Når agenten har ansvaret for flere konkurrerende oppgaver samtidig, relasjonen skal vare i flere perioder, samtidig som flere prinsipaler forsøker å påvirke agenten til å gjøre en innsats på vegne av dem selv, gjør flere insentivproblem seg gjeldende. Da skal ikke insentivkontrakten bare fordele risiko og motivere agenten til innsats, men også fordele agentens oppmerksomhet og innsats både mellom ulike oppgaver i samme periode, mellom de ulike tidsperiodene relasjonen vedvarer og mellom ulike prinsipaler.

"Multitask"-modellen⁵⁴

Når en agent har ansvar for flere *konkurrerende oppgaver* samtidig, oppstår det et ekstra insentivproblem fordi prinsipalen ikke kan observere hvor mye innsats agenten allokterer til hver enkelt oppgave han har ansvaret for.⁵⁵ I slike tilfeller skal insentivkontrakten i tillegg til å fordele risiko og motivere til innsats, også fordele agentens oppmerksomhet mellom oppgavene. Poenget i modellen er at prinsipalen må tilby samme kompensasjon på alle oppgavene som han ønsker at agenten skal gjøre noe med.⁵⁶ Dette betyr at en marginal økning i innsatsen må premieres likt uansett hvilken oppgave agenten allokterer denne ekstra innsatsen til.

Resonnementet overfor forutsetter at alle oppgavene er målbare. Slik er det ikke alltid. Dersom det er umulig å finne en god indikator på en oppgave, er det også vanskelig å tilby

⁵⁴ "Multitask"-modellen bygger på en modell av Holmström og Milgrom (1991).

⁵⁵ Når oppgavene er konkurrerende betyr det at de er substitutter.

⁵⁶ Dersom oppgavene ikke var fullstendig substitutter kunne man avvike litt fra denne regelen. Avviket kan være større jo mindre substituerbare oppgavene er.

resultatbasert kompensasjon for å øke innsatsen på andre oppgaver. Hvis prinsipalen gjør det, så vil ikke-målbare oppgaver bli ignorerte dersom andre (målbare) oppgaver blir premierte. I slike tilfeller frarådes altså prinsipalen å benytte resultatbasert kompensasjon.

For å få tilgang på et lånevdrag må mottaker fordele sin innsats på flere konkurrerende oppgaver. Anta at målbarheten på disse oppgavene er svært varierende. Jeg har tidligere vært inne på at kondisjonalitetskontrakten blant annet inkluderer krav til revidering av skattesystemet. Økt skatteinntjening kan muligens være en god indikator på hvorvidt mottaker har forsøkt å revidere skattesystem, men ikke nødvendigvis. Økt inntjening kan også være et direkte resultatet av at de gruppene som allerede betalte skatt har fått økt skattetrykket, og ikke at skattegrunnlaget er blitt utvidet. I de tilfeller der mottaker kontrollerer kvaliteten på reformene som blir implementert, og det tar tid før kvaliteten på reformene blir avslørt, anbefales det ikke å tilby kompensasjon knytte til kvantum. Til sammenligning er det forholdsvis enkelt å måle om et land har devaluert sin valuta i henhold til avtalen. I tilfeller der noen oppgaver lar seg måle, mens måleproblemer gjør seg gjeldende for andre, fraråder prinsipal-agent-teorien bruk av resultatbasert kompensasjon, der kompensasjon knyttes direkte til gjennomføring av hver enkelt oppgave.⁵⁷ Her er giver på linje med anbefalingene i prinsipal-agent-modellen. Når giver likevel ønsker å gi mottaker insentiver til å implementere reformer, har han valgt å knytte kompensasjon til en slags "samlet" implementering. Spørsmålet er hvorledes mottaker vil oppfatte og respondere på slike insentiver?

La oss anta at det er stor forskjell på kostnadene ved å gjennomføre forskjellige typer reformer. Det er naturlig å tenke seg at det er billigere for mottaker å implementere "enkle" reformer, som en devaluering, sammenlignet med mer omfattende reformer, av for eksempel institusjonell art. Implementering av institusjonelle reformer kan være en nokså tidkrevende og omfattende prosess, og vil av den grunn være befestet med høyere kostnader. Det er dessuten grunn til å tro at det vil være knyttet større måleproblemer til institusjonelle reformer, rett og slett fordi dette er kvalitative reformer, og derfor vanskeligere å operasjonalisere. For giver vil det derfor være vanskeligere å verifisere hvorvidt mottaker har handlet i henhold til avtalen når det gjelder slike reformer. Dette vil selvsagt en sofistikert mottaker gjennomskue. Det er derfor stor sannsynlighet for at han kan komme til å

⁵⁷ Her forutsetter jeg at oppgavene er substitutter.

implementere de "enkle" reformene, fordi disse er lette å verifisere. Siden givers verifiseringsgrad avtar med reformens vanskelighetsgrad, vil han føle at han har lite å vinne på å implementere vanskelige reformer. Han kan heller påstå at han har gjort et reelt forsøk på å implementere, og i stedet påberope seg en eller annen ekstern faktor som forklaring på liten suksess. Resultatet av et slikt insentivkontrakt vil etter alt å dømme være at mottaker sjelden vil implementere "vanskelige" og kostbare reformer, deriblant institusjonelle reformer. Jeg vil tro at dette problemet i utgangspunktet har vært mest aktuelt for Verdensbanken. En større andel av IMF's reformer er av den "enkle" sorten. De er derfor både lettere å operasjonalisere kvantitativt, og koster mindre for mottaker å gjennomføre. Strukturtilpasningsprogrammene til Verdensbanken derimot, spenner over et vidt spekter fra "enkle" kvantitative- til svært kvalitative reformer. Ettersom IMF utvidet sitt tidsperspektiv til også å omfatte mellomlang- og lang sikt, ble også reformkravene av en mer kompleks art. Dermed ble dette problemet også aktuelt for IMF's programmer.

"Ratchet"-effekten

Dersom tidsdimensjonen inkluderes eksplisitt samtidig som prinsipalen og agenten ikke kan tegne langsiktige kontrakter gjør nok et insentivproblem seg gjeldende. Uten en langsiktig kontrakt, vil agenten ha insentiver til å la være å yte god innsats i dag, dersom han gjennomskuer at det han produserer i dag vil danne en produktivetsstandard som giver vil bruke som mal ved framtidige kontraktsforhandlinger. "Ratchet"-effekten, eller "ikke-sprengakkorden"-mekanismen, kan redusere gevinsten ved en insentivkontrakt.⁵⁸ Utvikling av de såkalte "review missions" kan være et problem i denne sammenhengen. Selv om disse delegasjonene primært er opprettet for å øke et programs fleksibilitet, så vil resultatet ofte være at kontraktsbetingelsene endres på grunnlag av en generell vurdering av et programs progresjon. Da er det ikke usannsynlig at det implisitt i disse vurderingene også vil ligge en evaluering av mottakers produktivitet, og at endrede krav vil gjenspeile også dette aspektet. Dette vil selvsagt mottaker ta hensyn til når han avgjør hvor mye innsats han skal yte. Reforhandlinger av kontrakten vil virke på samme måte.

Et dynamisk aspekt som kan virke motsatt på mottakers innsats i forhold til "mothakeeffekten" er om mottaker inkluderer eventuelle karrierehensyn i sine beregninger. Dersom mottaker får øynene opp for at god innsats i dag kan komme til å lønne seg i morgen, kan han likevel komme til å yte god innsats i dag. Hvis mottaker klarer å skaffe seg politisk

troverdighet overfor eksterne aktører om at han både har evne og vilje til å skape varige gode økonomiske rammebetingelser, kan dette medføre økte kapitaloverføringer i morgen - en såkalt "katalysatoreffekt". Reforhandlinger og "review missions" trenger i lys av dette hensynet likevel ikke å være et negativt innslag.

"Multiprincipal"-modellen⁵⁹

I mange år har det vært gjennomført utallige forsøk på å fastlegge arbeidsområdene for institusjonene på ulike måter.⁶⁰ I praksis vil det likevel komme til å eksistere områder der de ulike reformene vil overlape hverandre og konkurrere mot hverandre om mottakers oppmerksomhet og innsats. Denne overlappingen har nok økt i omfang ettersom gjeldskrisen og utviklingen av strukturtilpasningsprogrammene førte til at arbeidsdelingen mellom institusjonene ble mindre klar. Da begge institusjoner har sin spesielle fokus, er det naturlig å tenke seg at de gjerne vil komme opp med forskjellige løsninger på ett og samme problem.⁶¹

Som jeg var inne på i avsnitt 2.3.5 vil en agent som konfronteres av mange prinsipaler med motstridende interesser, komme opp i en vanskelig situasjon.⁶² Hovedproblemet for agenten er at dersom han gjør et utfall på vegne av en prinsipal, kan han komme til å miste støtte fra en annen. I økonomiske termer sier vi da at insentivkontrakten er "low-powered", dvs. insentivene agenten konfronteres med blir svake. Resultatet er mest sannsynlig en uvirksom agent som mangler initiativ til å engasjere seg i prinsipalenes oppgaver. Vi er fra tidligere kjent med at kredittavdragene varierer i størrelse, dvs. et lån kan være "back-loaded" eller "front-loaded". Dette kan muligens være en direkte følge av at institusjonene er klar over problemet med flere prinsipaler og motstridende instruksjoner, og at de derfor har justert kredittavdragene i forhold til dette; på felt der strukturtilpasningsprogrammene fra de multilaterale institusjonene overlapper hverandre, kan mottaker tilbys lav kompensasjon

⁵⁸ "Ratchet"-effekten blir også omtalt som "mothakeeffekten".

⁵⁹ I litteraturen ofte omtalt som "the common agency."

⁶⁰ Konkordater av blant annet 1966 og 1989, i tillegg til utviklingen av såkalte "Policy Framework Papers" (PFP), som første gang ble introdusert i 1989, er eksempler på forsøk på arbeidsdeling i praksis.

⁶¹ Killick (1998) påpeker at implementering av betingelser fremmet av en institusjonene kan komme til å bli undergravd som følge av uoverensstemmelse med siktemålet til den andre institusjonen. I en del tilfeller har det oppstått en viss spenning mellom anbefalinger fra IMF, som vektlegger makroøkonomisk stabilisering, og Verdensbanken, som konsentrerer seg om å styrke de produktive og institusjonelle strukturene i mottakerlandet. Et eksempel er omfanget av en devaluering. Verdensbanken, som ønsker å stimulere tilbudssiden forlanger kraftige devalueringer, mens IMF på sin side, frykter eventuell inflasjonsmessige konsekvenser av en for stor devaluering.

⁶² Motstridende interesser betyr at prinsipalenes oppgaver er substitutter, og at oppgavene konkurrerer om agentens oppmerksomhet.

dersom konkurransen er sterk, og høyere kompensasjon i de tilfeller der arbeidsdelingen institusjonene i mellom er mer klar.

Som jeg også var inne på i avsnitt 2.3.5, er det mulig å forbedre dette utfallet en hel del dersom prinsipalene samarbeider, gjennom å tilby agenten en såkalt "begrenset" insentivkontrakt. Det betyr at hver prinsipal ikke utelukkende baserer sin insentivkontrakt på de handlinger som hovedsakelig er av interesse for ham, men at han tar hensyn til de andre prinsipalenes interesser på en eller annen måte når han konstruerer sitt eget. Utbredelsen av "cross-conditionality" tyder på at Verdensbanken og IMF i mange henseende ønsker at mottaker skal yte en innsats på begge institusjoners reformprogram. Dette henger sammen med en utbredt oppfatning om at vekst og utvikling både krever makroøkonomisk stabilisering og strukturelle reformer. Stabilisering uten grunnleggende reformer kan ikke gi varige forbedringer. Det kan heller ikke mikroøkonomiske reformer uten makroøkonomisk stabilitet. Dette betyr at mottaker ikke vil bli straffet for å implementere betingelser fremmet av den andre institusjonen. Initiativene med å forsøke å trekke opp de grove rammene for hver institusjons arbeidsområde kan, muligens sammen med utbredelse av "cross-conditionality", oppfattes som konkrete forsøk på å bidra til det jeg overfor har omtalt som en "begrenset" insentivkontrakt, der hver enkelt prinsipal tar hensyn til andre prinsipalers interesser når han konstruerer egen insentivkontrakt.

3.4.3 Evaluering av kondisjonalitet som insentivkontrakt

I forrige avsnitt forsøkte jeg å si noe om hvorvidt kondisjonalitetskontrakten på noen måte har fulgt de anbefalinger som forskjellige prinsipal-agent-modeller gir når det gjelder å konstruere en effektiv insentivkontrakt. Det har kondisjonalitetskontrakten helt klart gjort. For det første, det ser ut til at giver mer eller mindre har klart å oppfylle grunnprinsippene i prinsipal-agent-modellen. Gjennom kontrakten har giver forsøkt å motivere mottaker gjennom å gjøre ham finansielt ansvarlig ved å knytte kompensasjon, β_i , direkte opp mot en indikator på innsats; implementerte reformer. Ved dette påføres mottaker selvsagt risiko. α_i -leddet kan tolkes som kompensasjon for den risiko som mottaker blir påført (forsikring). Dessverre er ikke dette tilstrekkelig dersom giver skal få i havn en optimal insentivkontrakt. Effektiviteten til en insentivkontrakt står og faller med hvorvidt kontrakten også skjøtter de ekstra motivasjonsproblemer som oppstår når flere dimensjoner ved problemet inkluderes.

"Multitask"-modellen setter måleproblemet på dagsorden, et problem som synes særdeles relevant i vår bistandkontekst. Noen reformer er forholdsvis enkle å måle kvantitativt. Andre reformer er mer kvalitative og er derfor vanskeligere å måle. Dersom giver velger å måle en slik oppgave kvantitativt, kan det medføre at mottaker kan komme til å manipulere resultatmålet (husk: det koster mottaker noe å gjøre en innsats....).⁶³ Modellen anbefaler å la resultatbasert kompensasjon være i tilfeller der en av oppgavene ikke lar seg måle på en tilstrekkelig måte. Dette rådet har giver delvis fulgt. Han har ikke knyttet resultatbasert kompensasjon opp mot hver enkelt oppgave, men har i stedet benyttet en slags "samlet" kompensasjon. Som jeg ser det vil denne insentivkontrakten føre til at mottaker vil la være å implementere kostbare, kvalitative reformer. En giver som ønsker at hele spekteret av reformer skal implementeres (det må vi jo gå ut i fra at giver ønsker), bør altså ikke satse på et slikt opplegg. Killick (1998, s. 111) beretter om "cherry-picking", som betyr at mottaker driver selektiv implementering. Forfatteren bruker denne dokumentasjonen for å argumentere for at den såkalte "ownership"-faktoren er lav. "Cherry-picking" kan også oppfattes som en direkte bekreftelse på at insentivkontrakten som mottaker tilbys ikke er optimalt konstruert. Dersom dette problemet er utbredt må dette selvsagt være et stort problem for strukturtilpasningsprogrammene, da reformene i kontrakten er ment å skulle gjensidig forsterke hverandre.

Når det gjelder "ratchet"-effekten og "karriereeffekten" er det ikke like godt å fastslå hvorledes disse vil slå ut i vår kontekst. For at "karriereeffekten" skal ha noen virkning, må "katalysatoreffekten" eksistere. Killick (1998) og flere med ham argumenterer for at denne effekten er upålitelig, og at mottaker er innforstått med det. Rodrik (1995) testet for "katalysatoreffekten" på forskjellige typer private kapitalstrømmer for perioden 1970-93 på et utvalg av utviklingsland, og konkluderte med at kreditt fra IMF ikke hadde noen signifikant effekt, mens andre multilaterale lån (som Verdensbanken må ha utgjort en relativt stor andel av) faktisk så ut til å ha en avskrekkende effekt på private kapitalstrømmer. Det er selvsagt mulig at det å ha et program på plass resulterer i at kapitalflyten *ut* av landet stopper opp, men denne effekten er ennå ikke blitt bekreftet av empiriske undersøkelser. Når det gjelder offentlige kapitalstrømmer, hvor bestemmelsesstedet ikke utelukkende er avgjort av markedsmessige hensyn, så indikerer en del undersøkelser at der er en positiv effekt, ettersom

⁶³ Mosley et. al. (1991, s. 134-145) har en diskusjon om manipulering av kondisjonalitet, men konteksten er noe annerledes.

bilaterale givere bruker sin bistand til å støtte opp om de multilaterale institusjonenes programmer ("*cross-conditionality*"). En eventuell "karriereeffekt" taler i utgangspunktet for at giver bør tilby mottaker en låneavtale hvis kreditt er "*back-loaded*" (da er $w_{t+1} > w_t$). Men selve detaljene i insentivkontrakten er avhengig av hvorvidt "*ratchet*"-effekten også har en betydning. Hvis den har det, så er den nettopp et direkte argument for det motsatte, nemlig at giver bør benytte "*front-loading*." Hvorledes insentivkontrakten bør se ut kommer altså an på hvilken av disse effektene som dominerer. I avsnitt 3.3 viste jeg at de multilaterale institusjonene benytter begge deler. Dette er gjerne nettopp et resultat av at "katalysatoreffekten" og "*ratchet*"-effekten er forskjellige for ulike land, noe som fordrer ulike kontrakter.

Killick argumenterer for at en del program fremstår som underfinansierte. Det at de multilaterale institusjonene tilbyr lav finansiering til noen land kan være et direkte følge av at de har tatt hensyn til "konkurransespektet" som "*multiprincipal*"-modellen viser til. For andre land er finansieringen bedre, som igjen kan være en direkte konsekvens av at en såkalt "begrenset" insentivkontrakt er kommet på plass; insentivene blir sterkere.

3.5 INSENTIVKOMPATIBELT BELØNNINGSSYSTEM?

I forrige avsnitt viste jeg at kondisjonalitetskontrakten mangler en del på å oppfylle de anbefalinger som prinsipal-agent-modellene gir, og at selve kontraktoppsettet i seg selv kan være en årsak til at implementeringsinnsatsen til mottaker er lav. En annen årsak kan være at giver ikke har maktet å få på plass et insentivkompatibelt belønningssystem på grunn av at restriksjonen som sikrer deltagelse (IR) er forholdsvis høy, og at kompensasjonen som mottaker tilbys for å implementere reformer er utilstrekkelig.

Effektiviteten til en insentivkontrakt er som kjent avhengig av hvorvidt prinsipalen, giver, har klart å tilby agenten, mottaker, en insentivkompatibelt kontrakt slik at det blir i mottakers egen interesse å implementere reformer. Basert på Killick (1998) vil jeg i dette avsnittet vise at lav eierskapsfaktor, høye implementeringskostnader samt betydelig risikoeksponering danner grunnlag for å tro at restriksjonen som sikrer deltagelse er forholdsvis høy. Reformprosessens suksess er derfor avhengig av hvorvidt giver har klart å komme opp med et belønningssystem som er tilstrekkelig for å kompensere mottaker for de kostander som han

forventer å bli påført dersom han implementerer reformene. Killick argumenterer blant annet for at dersom de multilaterale institusjonenes nærvær i et land ikke inducerer en "katalysatoreffekt" i form av ekstra kapital til landet, så kan den totale kredittkompensasjonen mottaker får tilgang på være for liten til å kompensere ham for de kostnadene som han blir påført; insentivkontrakten er altså ikke insentivkompatibel. Jeg fullfører avsnittet med å argumentere for at det er de multilaterale institusjonene selv som undergraver denne "katalysatoreffekten" på grunn av deres lave sanksjonstroverdighet.

3.5.1 Eierskapsfaktor

Killick (1998) hevder at myndighetene i mottakerlandets restriksjon som sikrer deltagelse kan forstås som et mål på regimets aversjon overfor handlingene stipulert av giver i form av betingelser i gjenytelse for et lån. Restriksjonen som sikrer deltagelse reflekterer dermed i hvilken grad mottaker anser sine interesser og mål for å være i konflikt med givers. Størrelsen på eierskapsfaktoren reflekterer i praksis i hvilken grad kondisjonalitetskontrakten domineres av mottakers målsettinger eller givers. Dersom denne er lav, vil restriksjonen som sikrer deltagelse være tilsvarende høy.

I prinsippal-agent-litteraturen pekes det på at insentivproblemene kan bli redusert dersom relasjonen mellom de to blir langvarig. I et slikt langvarig forhold vil muligens partenes mål etter hvert bli mer samstemte på grunn av at økt forståelse og tillit overfor hverandres målsettinger, oppfatninger og beskrankninger muligens kan medføre *konvergens* slik at eierskapsfaktoren øker, og mottakers motstand overfor givers målsettinger reduseres. Denne tendensen kan bli forsterket av mottakers interesse for å bygge opp og etablere et rykte om pålitelighet og troverdighet (ref. "karriereeffekten"). Som resultat kan restriksjonen som sikrer deltagelse bli redusert.

3.5.2 Implementeringskostnader

Når myndighetene i et land skal bestemme om de skal implementere en pakke med reformer vil de selvsagt overveie de potensielle kostnadene de kan bli påført. Mulige kostnader er fordelingskostnader, transaksjonskostnader og diverse ekstrakostnader, hvorav sistnevnte kan vokse fram som resultat av eksterne sjokk.

Fordelingskostnader

Det er naturlig å tro at når myndighetene gjøre en nytte-kostnads-analyse av en reformprosess, vil de være svært opptatt av reformenes konsekvenser for inntektsfordelingen i landet, samt det relative sosiale organiseringsnivået på taperne og vinnerne i prosessen. Det er naturlig at et regime vil være særlig opptatt av hvorledes regimets støttespillere råkes av en reformprosess. Dersom en reform angriper regimets støttespillere uten å frambringe nye støttespillere som er positivt innstilt til reformen, vil regimet oppfatte kostnadene som store. Følgelig må belønningen være tilsvarende høy for at det skal svare seg å implementere reformer.

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader henviser egentlig på byråkratiets kapasitet til å sette ut i livet og gjennomføre en reformprosess. Mange mottakerland er fattige og implementeringskapasiteten er ofte svært begrenset. De offentlig ansatte er svært ofte lavtlønnet, noe som ofte resulterer i at de dyktigste emigrerer til den private sfære av økonomien eller til utlandet. Lav motivasjon blant dem som er tilbake fører til korrupsjon og svart arbeid. Det vil koste myndighetene i et land mye å rydde opp og korrigere for slike imperfeksjoner, for eksempel dersom lønnen og arbeidsforholdene til de offentlig ansatte skal bringes opp på et akseptabelt nivå. Det er mye som tyder på at verken IMF eller Verdensbanken tar hensyn til mottakers begrensede administrasjonskapasitet når de fremmer kondisjonalitet. Disse begrensningene og dermed også kostnadene er blitt forverret ettersom kondisjonalitet har økt, både når det gjelder rekkevidde og omfang. Likevel, det er lett å overdrive problemet med administrasjonskapasiteten. Kanskje handler dette like mye om vilje til å implementere reformer; *"Where there`s a will there`s a way."*

Ekstrakostnader

Ingen gjennomgang av faktorer som sannsynligvis vil komme til å påvirke mottakers vurdering av reformprosessen er fullstendig uten at eksogene sjokk inkluderes. Ulike studier har konkludert med at ugunstige endringer i konkurranseevnen, finansielle sjokk slik som en uventet skifte i rentesatsene på verdensbasis, eller en overraskende endring i tilgang på privat kapital, samt naturkatastrofer kan forklare lav impelmenteringsgrad. En undersøkelse av årsaker til sammenbrudd i en rekke IMF-program fant blant annet en signifikant sammenheng mellom fullføring av et program og utvikling i det relative prisforholdet. Det viste seg at land med lav fullføringsgrad hadde dårligere erfaringer når det gjaldt utvikling i det relative prisforholdet enn andre land. Dette er konsistent med forestillingen om at noen program ble

forlatt av myndighetene fordi overraskende vanskeligheter påførte regimet ekstrakostnader. På den annen side, kostnadene kan også reduseres som følge av positive eksterne sjokk. Killick viser til at Gambias adopsjon av et reformprogram i 1985-86 falt sammen med slutt på tørketiden, et regnfall, samt et fall i verdensmarkedsprisen på ris. Til sammen sørget disse omstendighetene for å motvirke prisstigningen som ofte følger av en devaluering og reduserte motgangen som ellers kunne ha vært et resultat, slik at det ble lettere for myndighetene å gjennomføre programmet. Men Killick påpeker at gunstige sjokk vel så gjerne kan føre til tilbakegang i implementeringsprosessen. Gunstige sjokk kan nemlig komme til å mildne den økonomiske krisen, som var selve utgangspunktet for reformprogrammet. Som positive sjokk kan virke negativt på implementeringsgraden, kan negative sjokk virke positivt fordi den økonomiske krisen kan bli forverret, noe som gjør at myndighetene ser det i sin interesse å handle i forhold til avtalen.

3.5.3 Risikoeksponering

I vårt tilfelle finnes ingen perfekt indikator på mottakers innsats. Det har ført til at giver i stedet må ta til takke med en nest-best-løsning, hvor han knytter økonomisk kompensasjon til et imperfekt mål på innsats – nemlig grad av implementerte reformer. I henhold til prinsipal-agent-teorien er en insentivkontrakt velegnet i de tilfeller hvor innsats er sterkt korrelert til indikator på innsats; altså implementerte reformer. Hvis ikke påfører en slik kontrakt agenten mye risiko, fordi resultatet av hans innsats påvirkes av eksterne faktorer utenfor agentens kontroll.

En optimal insentivkontrakt balanserer kostanden ved risiko opp mot de insentivene som oppnås. Dersom risikoen blir for stor i forhold til hva prinsipalen oppnår når det gjelder motivasjon, anbefaler ikke prinsipal-agent-teorien en slik type kontrakt. Milgrom og Roberts (1992, s. 188) uttrykker det på følgende vis: *”Designing efficient incentive contracts involves balancing the costs of risk bearing against the benefits of improved incentives. (...) One implication of this analysis is that it is efficient to use contracts that make risk-averse employees bear avoidable risks unless the contracts also provide useful incentives.”*

I vårt tilfelle er det mange eksterne faktorer som kan komme til å påvirke implementeringssuksessen. Ved å forsøke å anslå hvor mange reformer som er implementert er det selvsagt mulig for giver å få et upresist signal på mottakers innsats, men et nøyaktig mål, vil giver på langt nær få. Å benytte ”implementerte reformer” som en indikator på

innsats er heller ikke ukomplisert; på hvilket stadium kan vi slå fast at en reform er implementert? En sak er implementering av enkelte makroøkonomiske variabler som devaluering av valutakurs og innenlandsk kreditt. Men hva med krav om menneskerettigheter og til "bærekraftig utvikling"? Her er måleproblemene betydelige. Det er ikke tilstrekkelig å lovfeste prinsipper som frihet (ytringsfrihet og fri presse) og likhet for loven for å kvalifisere for tilstrekkelig implementering. Først når slike reformer er blitt legitimert i befolkningen, kan vi slå fast at implementeringen er gjennomført. På hvilket tidspunkt er en reform legitimert i en befolkning? Slik kan jeg fortsette i det uendelige. Men jeg stopper her, da jeg tror at poenget om at måleproblemer er betydelige, for lengst er oppfattet av leseren. Poenget er at en eksplisitt kontrakt av typen kondisjonalitet vil påføre mottaker mye risiko, og at restriksjonen som sikrer deltagelse blir tilsvarende høy.

3.5.4 Sanksjonstroverdighet

De lån som multilaterale institusjoner stiller til rådighet overfor forskjellige mottakerland er nokså betydelige.⁶⁴ Likevel er problemene ofte så omfattende, at mange program fremstår som underfinansierte. En "katalysatoreffekt" i form av ekstra ekstern kapital til landet kan sammen med midler fra de multilaterale institusjonene få et insentivkompatibelt belønningssystem på beina. Forutsetningen for en slik "katalysatoreffekt" er at de multilaterale finansinstitusjonenes tilstedeværelse i et mottakerland fungerer som en (slags) garanti for at mottakerlandet ville føre en fornuftig politikk. Killick (1998, s.15-16) har følgende kommentar: "*The adjustment programmes of the International financial institutions (IFI) can be seen as providing a government with a `commitment technology`, allowing it to surrender its discretionary powers in order to pre-commit itself to a defined set of policies for some time into the future (....) for IFI credits to have such a reputational effect their conditionality must itself be believable, and they must have an adequate array of rewards*".

En hver effektiv insentivkontrakt har som fundamentalt prinsipp at myndigheter som med vilje unngår å respektere og oppfylle de politiske forpliktelsene som de har gått med på må straffes. Hvis ikke fremstår insentivkontrakten som ufullstendig. I bistandsmarkedet er givene i besittelse av følgende potensielle sanksjonsmiddel: De kan holde igjen neste avdrag eller nekte ny bistand. Killick påpeker at strukturløslånsprogrammet er delt inn i avdrag nettopp for

⁶⁴ Se blant annet Killick (1998) for tallmateriale.

at de multilaterale institusjonene skal ha et mulig sanksjonsvirkemiddel. Dette betyr altså at de strafferettslige virkemidlene er på plass, spørsmålet er bare om de blir benyttet.

I løpet av de siste 10 årene er det blitt gjennomført en rekke analyser av så vel IMF's kortsiktige stabiliseringspolitikk og IMF og Verdensbankens strukturaljusteringspolitikk. Studiene er til dels laget av institusjonenes egne folk, men også av det engelske utviklingsforskningsinstituttet (ODI). Hovedmennene er Mosley og Killick. De har trukket følgende konklusjoner: *i)* Landene retter seg svært sjelden mer enn delvis etter avtalene med IMF og Verdensbanken, *ii)* Det har få konsekvenser å ikke rette seg etter avtalene, fordi det viser seg at lånene utbetales likevel. Til tross for ikke-implementering får (nemlig) landene lån uten for store vanskeligheter.⁶⁵

Når et land opplever en krise, forsøker de selvsagt å løse krisen på en eller annen måte. Men det er bare unntaksvis at de gjennomfører tiltak som de er pålagt av IMF eller Verdensbanken. Det vanlige er at de stort sett gjør som de selv ønsker. Overfor IMF og Verdensbanken beklager de et dårlig utfall, men hevder likevel at de har forsøkt å implementere reformene etter beste evne. Deretter blir partene enige om at landet nesten har klart å oppfylle betingelsene. Så går man videre som om ingenting hadde hendt, selv om alle enhver innser at landet ikke har gjort seg særlig umake med å holde avtalen, og kun har gjort spede forsøk på å oppfylle avtalen. Pedersen (1999) forteller at i løpet av en 15-årsperiode "solgte" myndighetene i Kenya én og samme jordbruksreform til Verdensbanken fire ganger. Det vil si at landet fikk midler til å gjennomføre reformen fire ganger! Det er slike eksempler som ligger til grunn for følgende karakteristikker av forholdet mellom Kenya og de bistandsgiverne som er engasjert i landet:

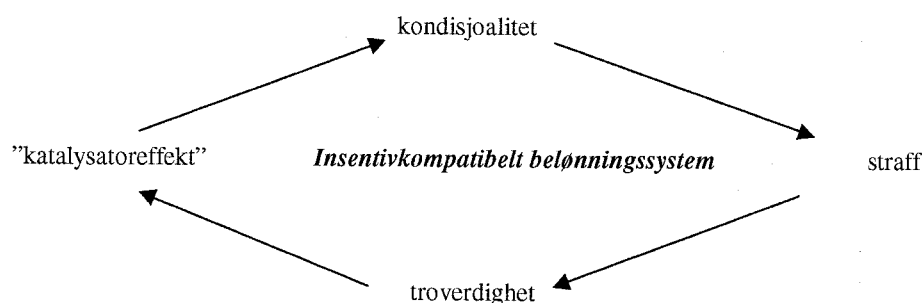
*"Over the past few years Kenya has performed a curious mating ritual with its aid donors. The steps are: one, Kenya wins its yearly pledges of foreign aid. Two, the government begins to misbehave, backtracking on economic reform and behaving in an authoritarian manner. Three; a new meeting of donor countries looms with exasperated foreign governments preparing their sharp rebukes. Four, Kenya pulls a placatory rabbit out of the hat. Five, the donors are mollified and the aid is pledged. The whole dance then starts again."*⁶⁶

⁶⁵ Killick (1998) påpeker at også Berg et. al. (1990), Gordon (1992), Guillaumont og Guillaumont (1994), samt Nelson (1990) bekrefter hans oppfatning om at ikke-implementering sjelden straffes effektivt.

⁶⁶ *The Economist*, 19. August 1995.

At denne lemfeldigheten vedrørende ikke-implementering ikke bare er et fenomen som begrenser seg til å omfatte strukturtilpasningslån, indikeres av "the Wapenhans Report", en rapport fra Verdensbanken som fokuserer på kvaliteten på Verdensbankens prosjektbaserte lån. En annen giver, som også ser ut til å være berørt av den samme motviljen, er EU (se "the European Comission Court of Auditors" (1994)).⁶⁷

Den såkalte "katalysatoreffekten" står og faller med hvorvidt sanksjonstrusselen fremstår som troverdig. Dersom et regimet åpenlyst kan bryte med forpliktelsene i avtalen uten å bli straffet for det, vil få reformer bli implementert, og de politiske og økonomiske forholdene i landet vil ikke bli endret. Følgelig vil ikke kondisjonalitet fungere som forpliktelsesmekanisme, og et regimets troverdighet vil ikke øke som følge av at landet inngår en programavtale med IMF og/eller Verdensbanken. Dermed vil heller ikke kondisjonalitet resultere i en "katalysatoreffekt", slik at den totale belønningen øker. Sannsynligheten for at et insentivkompatibelt belønningssystem vil se dagens lys reduseres. Dette kan illustreres ved hjelp av følgende figur:



figur 3.1

Dersom det motsatte skjer, nemlig at giver straffer ikke-implementering, vil regimets troverdighet øke, "katalysatoreffekten" kan komme til å sørge for ekstra (risikovillig) kapital til landet. Totalt sett vil et insentivkompatibelt system kunnet komme på plass slik at reformene blir implementert. Kondisjonalitetskontraktens suksess som insentivkontrakt står og faller med givers troverdighet hva angår forhåndsannonisert u-hjelpspolitik.

⁶⁷ Det er selvsagt mulig at erfaringene fra i går ikke er en god rettesnor for hva giverne kommer til å gjøre i framtiden. Siden tidlig på 1990-tallet har bistandsbudsjettene i en rekke land blitt redusert, og mange givere ønsker å være mer selektive når det gjelder å gi bistand.

4 HÅNDHEVINGSPROBLEMET

4.1 INNLEDNING

I forrige kapittel hadde jeg en gjennomgang av hvilke implikasjoner prinsipal-agent-litteraturen gir for hvorledes bistandskontrakten bør utformes for at den skal motivere mottaker til å handle mest mulig i overensstemmelse med givers ønsker når det gjelder bistand. Implisitt i denne drøftingen ligger antagelsen om at det er mulig å håndheve kondisjonalitetskontrakten.⁶⁸ Denne antagelsen er lite realistisk i vår bistandskontekst. På nasjonalt nivå kan tvister mellom transaksjonsparter forårsaket av kontraktsbrudd trekkes for rettssystemet og håndheves av en tredje instans. På den internasjonale arena finnes det ingen overnasjonal juridisk myndighet som partene kan appellere til ved brudd på kontraktsbetingelsene. I kapittel 3 valgte jeg likevel å anta at kontrakten kunne håndheves fordi jeg ønsket å få belyst i hvilken grad kondisjonalitetskontrakten er en optimal insentivkontrakt.

På grunn av fraværet av en ekstern juridisk instans, som kan håndheve kontrakten på den internasjonale arena, må kondisjonalitetskontrakten være selvhåndhevende. I kapittel 2 så vi at med endelig tidshorisonen, dukker problemet med samaritanens dilemma opp, og sørger for at giver ikke klarer å binde seg til å gjennomføre forhåndsannonsert politikk. Dette medfører at en avtale om at mottaker ikke skal få tilgang på mer bistand dersom kravene ikke følges opp, fremstår som lite troverdig. Myndighetene i mottakerlandet vet at det er i en altruistisk givers egeninteresse å fortsette å gi så lenge han observerer et hjelpebehov, selv om et slikt behov er et direkte resultat av en brutt avtale. I økonomisk teori sier vi at en slik avtale er tidsinkonsistent. I dette kapitlet vil jeg både gi en formell presentasjon av bindingsproblemet samt skissere ulike løsninger på dette problemet. Når det gjelder sistnevnte vil jeg spesielt framheve en løsning som går ut på at bistandspolitikken bør overlates til mindre fattigdomsorienterte institusjoner for å bli mer effektiv. Modellen som blir brukt til å illustrere bindingsproblemet har jeg hentet fra Brun (1998). Delegeringsaspektet presenteres i en forenklet versjon av Svensson (2000).

⁶⁸ Prinsipal-agent-modeller bygger på at det går an å håndheve kontrakten.

4.2 BRUN (1998)

I Brun (1998) antar forfatteren at aktørene som er involvert er rasjonelle og målrettet. De gjør sitt beste for å påvirke og manipulere hverandres handlinger til egen fordel. Følgende forutsetninger antas i tillegg:

- i) Mottakerlandets myndigheter er filantroper
- ii) Symmetrisk informasjon
- iii) Giver kan ikke binde seg

i) Det antas at mottaker og giver i all hovedsak er enige om hva som utgjør en velferdsforbedring for folk i mottakerlandet; mottaker og giver er enige om landets velferdsfunksjon. Beslutningstakerne i mottakerlandet er filantropisk orientert i den forstand at de vil ønske å maksimere velferden i landet. Forskjellen mellom mottakers og givers interesser stammer kun fra det faktum at giver er opptatt av velferden i begge mottakerlandene, mens mottaker på sin side kun er opptatt av egen velferd. Dette betyr at bistandsoverenskomsten mellom mottaker og giver i seg selv ikke vil framkalle ugunstige insentiveffekter som resultat av at mottakers preferanser er overkjørt. Som resultat vil ikke andre typer insentiveffekter, forårsaket av at mottaker og giver har ulikt syn på fundamentale verdier og målsettinger, bli analysert i modellen nedenfor. Det er ikke det at problemer av denne typen ansees for å være irrelevante, men dersom mottaker og giver har forskjellig syn også på utviklingsmål, så vil insentivproblemene forekomme i et større omfang (se kapittel 2).

ii) Giver har fullstendig informasjon om preferansene til mottaker (nyttefunksjonen). På allokeringstidspunktet kjenner han til alle mottakers tidligere handlinger. Brun antar altså at det eksisterer symmetrisk informasjon mellom mottaker og giver. Det innebærer at ingen av spillerne har en fordel informasjonsmessig sett. Som følge av dette blir ikke problemer av typen atferdsrisiko og ugunstig utvalg analysert her.

iii) Det gjenstår en årsak til at bistandspolitikk kan være ineffektiv selv om myndighetene i mottakerlandet er filantropisk orientert og giver og mottaker har symmetrisk informasjon. I modellen fokuseres det kun på de insentiveffektene som oppstår som et resultat av at giver ikke klarer å forplikte seg til å føre en effektiv bistandspolitikk. Dette går i litteraturen under navnet "*the commitment problem*", og er en variant av det Buchanan (1975) har kalt for samaritanens dilemma. Det generelle problemet er at en altruistisk giver vil øke utbetalingen

av u-hjelp til det landet som kan vise til dårligst levestandard. Mottaker vil følgelig reagere med å ikke allokere tilstrekkelig innsats eller ressurser til aktiviteter som forbedrer velferden i landet. Dette resulterer i en ineffisient allokering, følgelig vil der være rom for Paretoforbedringer. Dersom giver hadde klart å forplikte seg til å følge en bestemt politikk, så ville han kunne forbedre velferden både for seg selv og mottaker.

Dersom altruisme er et viktig motiv bak bistand er det sannsynlig at "the commitment problem" kan være et stort hinder for å få til en effektiv bistandspolitik. Det virker sannsynlig at mange givere oppriktig sett er opptatt av de fattiges velferd i verden, og det er derfor vanskelig å forsvare en antagelse om rent egoistiske motiver når man skal forklare de enorme bistandsmengdene som gis hvert år (se kapittel 2).

Kommentarer til modellen; empiriske merknader

Nedenfor modelleres et spill hvor giver, når han foretar sitt valg med hensyn på allokeringen av bistand, betrakter produksjonsnivået i utviklingslandet som forutbestemt. Giver blir da en *følger* i Stackelberg terminologi. Denne antagelsen fanger opp et viktig strukturelt aspekt ved forhold mellom giver og mottaker. Det kan ta mellom 20 til 40 år før vekstfremmende politikk har effekt i et mottakerland. På et gitt tidspunkt har myndighetene i mottakerlandet begrensede muligheter til å forbedre levekårene til befolkningen. Giver bestemmer på sin side u-hjelpsbudsjettet på en årlig basis. Det betyr at på tidspunktet giver bestemmer sitt u-hjelpsbudsjett, anser han produksjonsnivået i mottakerlandet for fast. Når mottaker foretar beslutninger om investeringspolitikk, er det en rimelig antagelse at økt produksjon vil medføre reduksjoner i u-hjelp. Spilletts ekstensive form, hvor giver velger sin strategi etter at de to mottakerne har valgt sin strategi, fanger dessuten opp forstillingen om at giver ikke er i stand til å forplikte seg til å følge opp forhåndsannonsert politikk.

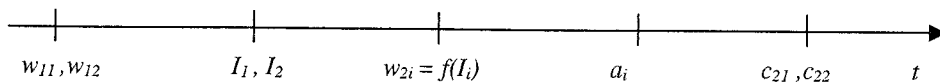
Det fokuseres på en situasjon der *to* mottakerland kjemper om en fastsatt mengde u-hjelp skaffet til veie av *en* giver. En altruistisk giver allokere alltid mest u-hjelp til det landet som kan vise til lavest velferd. Dersom et land investerer mindre og derfor også reduserer sitt fremtidige BNP, så vil det føre til en økning i u-hjelp. Dette vil skje på bekostning av det andre landet, siden den totale u-hjelpen er fast. Dette ser i stor grad ut til å være en realistisk beskrivelse av situasjonen for mottakerne av u-hjelp. De fleste giverer opererer med faste årlig u-hjelpsbudsjett. Det er også blitt stadfestet at de fattigste landene får mest u-hjelp per innbygger (Trumbull og Wall (1994)). Brun hevder også at det er blitt en eksplisitt del av

offisiell norsk bistandspolitikk at forskjellige land (innenfor en bestemt region) må konkurrere om en bestemt mengde u-hjelp.

Brun konstruerer en to-periode modell med ett enkelt gode, og fokuserer på mottakerlandenes intertemporale tilpasningen. Han analyserer utfallet av spillet hvor mottakerlandet ikke har tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet. Det betyr at den eneste måten mottakerlandet kan omallokere velferd på mellom periodene, er gjennom realinvesteringer.

Oppsettet

I begynnelsen av første periode $t = 1$ er hvert mottakerland, $i = 1, 2$, i besittelse av en formue, w_{1i} . Begge land velger simultant investeringsnivå i første periode, I_i . Deres investeringer er relatert til konsum i første periode, c_{1i} , på følgende vis: $c_{1i} = w_{1i} - I_i$. Investeringer gjort i første periode, bestemmer velferdsnivået i neste periode; $w_{2i} = f(I_i)$. I annen periode observerer giver først mottakerlandenes velferdsnivå, for deretter å ta stilling til hvordan han skal dele en fastsatt bistandssum mellom de to mottakerne: $a_1 + a_2 = \bar{a}$. Etter at giver har fordelt u-hjelpen, konsumerer hvert mottakerland summen av egen formue og u-hjelp. Hendelsesforløpet kan illustreres på tidsaksen nedenfor:



Figur 4.1

Utbytte til mottaker er gitt ved en standard additiv separabel nyttefunksjon; $U_i = u(c_{1i}) + \delta u(c_{2i})$. Det antas at mottakerne har identiske nyttefunksjoner og neddiskonteringsrater, δ . Budsjettbetingelsen for hvert mottakerland er: $c_{2i} \leq f(I_i) + a_i$. Givers nyttefunksjon er utilitaristisk; han foretrekker allokeringer som øker summen av de to mottakernes nytte. Givers nyttefunksjon er derfor av typen: $U_D = U_1 + U_2$.

I modellen antas det at følgende betingelser må være oppfylt:

$$u' > 0, u'' < 0, u''(0) = \infty, f' > 0, f'' < 0, f'(0) = \infty. \quad (4.1)$$

$$f(\max_i w_{ii}) - f(0) < \bar{a} \quad (4.2)$$

Antagelse (4.1) er en standard betingelse. Antagelse (4.2) sier at giver alltid vil ha tilstrekkelige ressurser til å sikre et likt konsum i begge mottakerland. Betingelsen sikrer at giver allokterer en positiv mengde u-hjelp til begge mottakerland for alle mulige mottakerstrategier. La oss tenke oss det verst tenkelige tilfellet; nemlig at mottaker i investerer hele sin formuen, mens mottaker j konsumerer hele sin initielle formue i periode 1. Vi ser at dersom $f(\max_i w_{ii}) - f(0) < \bar{a}$ er oppfylt, så eksisterer det en $a_i > 0$, som blir endogent bestemt i modellen, slik at fullstendig konsumutjevning er oppfylt:

$$\begin{aligned} f(\max_i w_{ii}) + a_i &= f(0) + a_j = f(0) + \bar{a} - a_i \\ \Rightarrow f(\max_i w_{ii}) - f(0) &= \bar{a} - 2a_i \end{aligned}$$

Dette er nettopp betingelsen for fullstendig konsumutjevning.

Delspillperfekt likevekt

I et dynamisk spill, som i modellen overfor, der den ene spilleren foretar sitt trekk etter at den andre har gjort sitt valg, kan vi få mange Nash-likevekter som er urimelige, fordi de bygger på ikke-troverdige trusler. Løsningsbegrepet delspillperfekt likevekt er en innstramning av Nash-likevektsbegrepet. Det krever at likevektsstrategien må være stegvis rasjonell, følgelig faller ikke-troverdige strategier bort. Det vil si at en Nash-likevekt er delspillperfekt hvis det er slik at spillernes strategier spesifiserer handlinger som er en Nash-likevekt i *alle* delspill.

Følgende faktorer legitimerer bruken av delspillperfekt likevekt når vi skal identifisere likevekten i modellen til Brun. Brun modellerer en situasjon der giver ikke klarer å binde seg til å fullføre forhåndsannonisert politikk. Dette henger sammen med at givers atferd er styrt av hans utilitaristiske preferanser. Uavhengig av spillets forhistorie, vil han tilpasse sine beslutninger i henhold til disse. I modellen kan utviklingslandet være fattig i annen periode,

enten fordi mottakers initielle formue var lav, eller fordi han valgt å konsumere en stor del av beholdningen i første periode (og derfor investerte lite). Giver kan på sin side ikke betinge sin politikk på årsaken til et lands lave velferd. Den eneste relevante informasjonene på det tidspunktet hvor giver foretar sin beslutning, er landenes velferdsnivå i den perioden. Givers evne til ikke å binde seg fanges opp av det faktum at giver velger sin strategi etter at mottakerlandene har valgt sin.

Steg 2;

I andre periode vil giver finne den optimale bistandsallokeringen som maksimerer hans nytte. Han står derfor overfor følgende problem:

$$\max_{a_1 \in [0, \bar{a}]} \left[u(f(I_1) + a_1) + u(f(I_2) - a_1 + \bar{a}) \right], \forall I_1, I_2 \quad (4.3)$$

Givers optimale strategi, $(\hat{a}_1, \bar{a} - \hat{a}_1)$, må løse førsteordensvilkåret for problem (4.3):

$$\begin{aligned} u'(f(I_1) + \hat{a}_1) &= u'(f(I_2) - \hat{a}_1 + \bar{a}) \\ \Leftrightarrow \hat{a}_1 &= \frac{f(I_2) - f(I_1) + \bar{a}}{2}, \forall I_1, I_2 \end{aligned} \quad (4.4)$$

La \hat{c}_{2i} være land i sitt konsum i periode 2 i et utfall av spillet. Førsteordens vilkåret overfor innebærer at giver ønsker å utjevne konsumet mellom mottakerne i periode to. Gitt Nash-likevekten på spilllets siste steg, vil konsumet til begge mottakerland i et hvert utfall av spillet være bestemt av:

$$\begin{aligned} \hat{c}_{2i} &= f(I_i) + \hat{a}_i \\ \Rightarrow \hat{c}_{2i} &= f(I_i) + \frac{f(I_j) - f(I_i) + \bar{a}}{2} = \frac{f(I_i) + f(I_j) + \bar{a}}{2} \end{aligned} \quad (4.5)$$

Steg 1;

På dette trinnet velger mottakerlandene simultant investeringsnivå gitt givers likevektsstrategi på trinn to. Hvert mottakerland løser altså følgende problem:

$$\max_{I_i \in [0, w_{1i}]} \left[u(w_{1i} - I_i) + \delta u \left(\frac{f(I_i) + f(I_j) + \bar{a}}{2} \right) \right] \quad (4.6)$$

Hver mottakers optimale strategi er en funksjon av den andre mottakerens optimale strategi på steg en; en reaksjonsfunksjon; $I_i^r(I_j)$. Mottakers reaksjonsfunksjon må løse førsteordensvilkåret til problem (4.6):

$$u'(w_{1i} - I_i^r) = \frac{1}{2} \delta f'(I_i^r) u' \left(\frac{f(I_i^r) + f(I_j) + \bar{a}}{2} \right), \forall I_j \in [0, w_{1j}] \quad (4.7)$$

Intuisjon: Vi ser at hvert mottakerland vil investere inntil marginalnyttens av konsum i dag er lik den neddiskonterte marginalnyttens av konsum i morgen. Når giver er altruistisk orientert så vet mottakerne at giver vil komme til å øke utbetalingen til det landet som kan vise til lavest velferdsnivå. Når myndighetene i mottakerlandet skal bestemme hvor mye ressurser de vil bruke på investeringer, foretar de en avveining mellom konsum i dag og konsum i morgen generert av investeringer gjort i dag. I en delspillperfekt likevekt vil mottaker betale den fulle kostnaden ved investeringene i form av lavere konsum i første periode samtidig som han bare vil komme til å beholde halvparten av økningen i fremtidig produksjon generert av dagens investeringer. Dette skjer fordi giver i likevekt vil komme til å utjevne konsumet mellom mottakerne i siste periode. Som en konsekvens vil en økning i et lands velferd i siste periode bli delt likt mellom de to mottakerne, via givers allokering av u-hjelpsmidler. En slik fordeling av ressurser fører til at mottakerlandene får redusert sine insentiver til å investere. Det betyr at der eksisterer en mulig allokering som innbefatter høyere investeringer.

4.3 BOTEMIDDEL – HVORDAN FÅ TIL EN BEDRE LØSNING?

Motivene for å gi utviklingshjelp varierer fra land til land. Når det gjelder Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Canada, synes det utvilsomt som om altruistiske motiver står sentralt. Flere forskere (se avsnitt 2.4) har konkludert med at bistand ofte har vært motivert ut fra strategiske, politiske og økonomiske hensikter.⁶⁹ I Brun (1998) argumenterer forfatteren for at det er stor sannsynlighet for at “*the commitment problem*” er omfattende i

⁶⁹ Bistandspolitikken kan selvsagt være tidsinkonsistent av andre årsaker.

bistandssammenheng. Han anser det for svært sannsynlig at giverer også er oppriktig opptatt av velferden til verdens fattige, og mener det ville være vanskelig å forsvare en antagelse om at u-hjelp kun er egoistisk motivert, dersom man tar med i betraktning de store mengdene som gis som u-hjelp. Han slår altså fast at altruisme må anses som et viktig motiv når det gjelder å fordele u-hjelp. Dersom vi legger dette synet til grunn så betyr det at tidsinkonsistent bistandspolitik er et problem av en slik betydning at det burde være i bistandssamfunnets egeninteresse å finne en løsning på det. Er det så mulig å finne frem til mekanismer som kan redusere problemet? Dette spørsmålet vil jeg nå forsøke å gi et svar på.

Altruismeproblemet overfor er bare et av mange eksempel i kategorien *tidsinkonsistente beskrankninger*, som er en mulig forklaring på hvorfor optimale planer er dynamisk tidsinkonsistente.⁷⁰ Problemet oppstår, som vi har vært vitne til, når en aktør opptrer i en kontekst sammen med andre strategiske aktører. Det generelle problemet kan illustreres på følgende vis: forestill deg at det finnes en gruppe aktører som annonserer planer for framtiden. Når en aktør planlegger sin atferd så inkluderer han de andre aktørenes annonserte planer i egen planleggingsprosess. Tenk deg at du er en av disse aktørene, og at du nå er kommet til periode $s > 0$. Etter at de andre aktørene har gjort sine valg, kan du være i en annen situasjon enn du var i utgangspunktet (periode $t < s$). Det som endrer situasjonen er at de andre aktørene har gjort irreversible valg. Dermed trenger ikke du lenger ta hensyn til hvordan de andre aktørene vil respondere på din plan fra periode s til T . Når den beskrankningen er bort (eller i hvert fall endret) vil du typisk ønske å gjøre noe annet enn det du annonserte i den planen som var optimal ex ante.⁷¹

I litteraturen finner vi flere mekanismer som kan binde giver til å gjennomføre forhåndsannonsert politikk. Jeg skal nå se på noen av disse. For det første kan *giver binde seg til en plan*. Dette kan giver få til ved at han gjør det umulig for seg selv å velge andre

⁷⁰ Tidsinkonsistente preferanser er en annen årsak. Problemet er da at velferdsfunksjonen som evaluerer utfallene er forskjellig ex ante og ex post.

⁷¹ Det er jo ikke sikkert at aktøren vil endre sin tilpasning. To vilkår må dessuten være oppfylt for at den ex ante optimale planen skal være tidsinkonsistent: *i*) Denne planen må ikke gi først-best-løsning, og *ii*) de andre aktørene må - i større eller mindre grad - være låst til de valgene som de foretar. Gir den ex ante optimale planen en først-best-løsning, kan ikke aktøren gjøre det bedre per definisjon, og han vil derfor holde seg til annonsert atferd. Det er ingen urealistisk forutsetning at en aktør bare kan nå en nest-best-løsning. Generelt vil det være slik at den politikken som ble annonsert ex ante, og som var basert på de andre aktørenes beste svar, er mindreverdige ex post, siden de andre aktørene ikke lenger er fri til å velge tilpasning. Dersom ikke "vår" aktør er bundet til den annonserte planen, men fri til å velge politikk ex post, vil han ikke holde seg til den annonserte planen. Følgelig er ikke planen troverdig. Sett i dette perspektivet blir endringer i bistandspolitikken endogen i forhold til atferden hos mottakerlandene. Det blir derfor rasjonelt for mottaker å forvente endring i politikk alt etter hvordan de selv handler.

alternativer enn de som er valgt i henhold til den opprinnelige planen. Da vil selvsagt den opprinnelige planen bli fulgt. Planen vil dermed være konsistent i tid. Vi snakker om binding i den forstand at aktøren blir låst til de planlagte handlingsalternativene. I det å binde seg ligger det dermed at giver på tidspunkt $t = 0$ (forut for inngåelsen av avtalen) foretar en handling som har som målsetting å øke sannsynligheten for at en annen handling ikke blir utført på tidspunkt $t > 1$.

Selv om det er enkelt å beskrive teoretisk hva som ligger i begrepet binding, er det ikke like enkelt å si hva binding innebærer i praksis. Heller ikke i vårt tilfelle. Som jeg har vært inne på tidligere, så hevder Brun (1998) at det er blitt vanlig i norsk bistandspolitikk at land innenfor en region må konkurrere om en bestemt mengde u-hjelp. Eliminasjon av et slik regionaspektet kan muligens fungere som en slags binding. Med et slikt håndgrep vil "konkurransesentraliteten" blant mottakerlandene bli delvis redusert, og insentivet til å skape bistandsbehov vil bli tillagt mindre vekt, følgelig vil mottaker investere mer.

Sofistikert planlegging er en annen mulig løsning.⁷² Når giver planlegger kan han ta hensyn til at hans planer i utgangspunktet er tidsinkonsistente. Dersom en aktør legger en *ex ante* optimal plan som er tidsinkonsistent, som han er inneforstått med at han ikke vil holde seg til, så kan tidsinkonsistensproblemet løses ved at han velger en annen plan. Ikke en hvilken som helst plan, men som Strotz (1955-56) og siden Pollak (1968) uttrykker det: "*the best plan that he would actually follow.*"⁷³ Teknisk kan vi da si at aktøren legger en ny beskrankning, en insitamentsbeskrankning, til sitt optimeringsproblem. Beskrankningen blir at den beste planen som blir fulgt skal velges (en nest-best-løsning).

Ved å utvide transaksjonens tidshorisont, kan problemet med samaritanens dilemma reduseres. I mange henseender er det all grunn til å tro at mottaker og giver kommer til å "spille" med hverandre flere ganger. Ta Norge som eksempel. I forhold til en del fattige land driver Norge et langsiktig utviklingssamarbeid. Disse landene har status som hovedsamarbeidsland. Sannsynligheten for at Norge og for eksempel Tanzania, skal komme til å samarbeide med hverandre flere ganger er svært stor.⁷⁴ En altruistisk givers praktisering av "utjevningssprinsippet" vil skape forventninger om liknende atferd også i fremtiden.

⁷² Sofistikert i motsetning til naiv.

⁷³ Torsvik (1989), s. 24.

⁷⁴ Tanzania har vært norsk hovedsamarbeidsland i en årrekke.

Dermed vil framtidige investeringer hos mottaker også bli redusert. Dersom giver har preferanser også for framtiden, vil reduserte framtidige investeringer fra mottakers side være en kostnad av givers kortsiktige fattigdomsfokuserede atferd. De langsiktige kostnadene i form av lav bistandseffektivitet og bistandsavhengighet kan være så store at de disiplinerer giver til å overholde forhåndsannonserte planer. *Tap av rykte disiplinerer*. Dette aspektet er diskutert i litteraturen innenfor en spillteoretisk ramme. Her finner vi en mengde finurlige modeller, og et skarpt skille mellom om aktøren har en endelig eller en uendelig horisont.⁷⁵ Hovedbudskapet er likevel klart: dersom aktøren legger tilstrekkelig vekt på framtiden så kan dette redusere, eller eliminere tidsinkonsistensproblemet.

En fjerde løsning har jeg hentet fra pengepolitikken. Utgangspunktet er at sysselsettingen i samfunnet er lavere enn optimal sysselsetting ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Problemet er at styresmaktene kan ha insentiv til å forsøke å forbedre avveiningen mellom inflasjon og sysselsettings ved hjelp av inflasjonsgivende politikk. Dette har ført til ideen om at styring av pengepolitikken burde *delegeres til en uavhengig aktør* som i mindre grad er gjenstand for slike insentiver; for eksempel en politisk uavhengig sentralbank. I Svensson (2000) foreslår forfatteren en tilsvarende løsning for bistandspolitikken. Bistanden bør overlates til institusjoner som er mer konservativt orientert, for eksempel IMF og Verdensbanken. Hans forslag snur opp ned på den kritikken som disse institusjonene ofte er blitt møtt med i det han påviser hvorledes konservativisme i bistandssammenheng ikke er en svakhet, men heller en styrke. Han viser at ved å delegere bistanden til IMF og/eller Verdensbanken kan bistandspolitikken bli mer troverdig, og følgelig mer effektiv. I neste avsnitt presenterer jeg formelt delegeringsaspektet i en forenklet versjon av Svensson (2000).

4.3.1 Delegering

I fortsettelsen velger jeg en litt annen form på givers målfunksjon enn den som ble brukt i Brun (1998). Jeg lar nå giver minimere følgende kvadratisk tapsfunksjon:

$$L(c_{22}(a_i), c_{21}(a_i), a_i) = \alpha(c_{22} - c_{21})^2 + (1 - \alpha) \left(a_i - \frac{\bar{a}}{2} \right)^2 \quad (4.8)$$

⁷⁵ Endelig tid krever usikkerhet av noe slag, for eksempel usikkerhet i forhold til framtidige perioder.

Notasjonene som ble brukt i Brun (1998) vil også bli brukt i fortsettelsen. Jeg antar nå for enkelthets skyld at giver har forhåndsannonsert (ex ante) at u-hjelpen skal fordeles likt mellom mottakerne.⁷⁶ a_i er givers faktiske u-hjelpsallokeringen, mens $\frac{\bar{a}}{2}$ representerer den forhåndsannonserte og ønskede. Vi ser at giver ikke lenger er "komplett" altruist når $\alpha > 1$, men at han nå har mer sammensatte målsettinger, og da spesielt bestemte målsettinger når det gjelder relativ fattigdom og allokeringsspolitikk. Jeg forutsetter at han ønsker å avvike minst mulig fra disse målene. α angir preferansestyrke; $0 < \alpha < 1$. Jo større verdi α antar, jo mer dominerer givers altruistiske preferanser. Desto lavere α , jo sterkere er preferansen for å føre en troverdig politikk, dvs. gjennomføre den politikken som han har skissert ex ante. Høy α impliserer altså større uvilje mot relativ fattigdom, og mindre vekt på bistandseffektivitet. Vi ser også at dersom $\alpha = 1$, er vi tilbake i Brun (1998) hvor giver har utilitaristiske preferanser. Hvis vi lar $\alpha = 0$, betyr det at giver legger all mulig vekt på å gjennomføre den allokeringsspolitikken som han har annonsert ex ante, og vi skal se at givers optimale allokeringsspolitikk i dette tilfellet blir den han har annonsert i forkant: $a_i = \frac{\bar{a}}{2}$. Hendelsesforløpet er som i Brun (1998).

Steg 2;

I andre periode vil giver finne den optimale bistandsallokeringen som minimerer hans tap. Han står derfor overfor følgende problem:

$$\text{Min}_{a_i \in [0, \bar{a}]} \left[\alpha(c_{22} - c_{21})^2 + (1 - \alpha) \left(a_i - \frac{\bar{a}}{2} \right)^2 \right] \forall I_1, I_2 \quad (4.9)$$

$$\Rightarrow \hat{a}_i = \left(\frac{4\alpha(f(I_2) - f(I_1)) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \right) \forall I_1, I_2 \quad (4.10)$$

⁷⁶ Bakgrunnen for valg av givers allokeringssregel er at jeg forutsetter at mottakerne har likt utgangspunkt, dvs

$w_{11} = w_{12}$.

⁷⁷ Følgende strukturelle betingelse antas for å sikre en indre løsning i spillet:

$$f\left(\max_i w_{1i}\right) - f(0) < \frac{(3\alpha + 1)}{4\alpha} \bar{a} \quad (*)$$

La \hat{c}_{2i} være land i sitt konsum i periode 2 i et utfall av spillet. Førsteordensvilkåret overfor innebærer at giver til en viss grad vil ha ønske om å utligne konsumet mellom de to mottakerlandene i periode to. Gitt Nash-likevekten på spillets siste steg, vil konsumet til begge mottakerland i et hvert utfall av spillet være bestemt av:

$$\begin{aligned} \hat{c}_{2i} &= f(I_i) + \hat{a}_i \\ \Rightarrow \hat{c}_{2i} &= f(I_i) + \left(\frac{4\alpha(f(I_i) - f(I_i)) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \right) = \frac{2(\alpha + 1)f(I_i) + 4\alpha f(I_i) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \quad (4.11) \end{aligned}$$

Steg 1;

I dette spillet velger mottakerlandene simultant investeringsnivå gitt givers likevektsstrategi på trinn to. Hver av mottakerne løser altså følgende problem:

Jeg skal nå demonstrere at dersom (*) er oppfylt, så eksisterer det en $a_i > 0$, $i=1,2$, som blir bestemt i modellen, slik at en indre løsning eksisterer. Jeg tar utgangspunkt i givers optimale strategi i (4.10):

$$\begin{aligned} a_1 &= \left(\frac{4\alpha(f(I_2) - f(I_1)) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \right) \\ \Rightarrow 2(3\alpha + 1)a_1 &= 4\alpha[f(I_2) - f(I_1)] + (3\alpha + 1)\bar{a} \end{aligned}$$

La oss forestille oss det mest ekstreme tilfellet. Mottaker 1 investerer hele sin initielle formue, mens mottaker 2 konsumerer sin totale formue i periode 1; $f(I_1) = f(w_{11})$ og $f(I_2) = f(0)$. Anta også at $a_1 > 0$. Da er

$$\begin{aligned} 4\alpha[f(0) - f(w_{11})] + (3\alpha + 1)\bar{a} &> 0 \\ f(w_{11}) - f(0) &< \frac{(3\alpha + 1)\bar{a}}{4\alpha} \end{aligned}$$

Gitt $a_1 < \bar{a} \Leftrightarrow a_2 > 0$ og symmetri så vil

$$f(w_{12}) - f(0) < \frac{(3\alpha + 1)\bar{a}}{4\alpha}$$

Vi ser at når $\alpha = 1$, får vi betingelse (4.2). Når $\alpha \rightarrow 0$ ser vi at høyre side i (4.9) blir uendelig. Dette er rimelig intuitivt. Dersom giver har som mål å dele u-hjelpen likt mellom mottakerne så klarer han dette. Det spiller ingen rolle hvor stor \bar{a} er.

$$\underset{I_i \in [0, w_{1i}]}{\text{Maks}} \left[u(w_{1i} - I_i) + \delta u \left(\frac{2(\alpha + 1)f(I_i) + 4\alpha f(I_j) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \right) \right] \quad (4.12)$$

Hver mottakers optimale strategi er en funksjon av den andre mottakerens optimale strategi på steg en; en bestesvars funksjon; $I_i^{bs}(I_j)$. Mottakers reaksjonsfunksjon må løse førsteordensvilkåret til problem (4.12)

$$u'(w_{1i} - I_i^{\sigma}) = \delta f'(I_i^{\sigma}) \left(\frac{\alpha + 1}{3\alpha + 1} \right) u' \left(\frac{2(\alpha + 1)f(I_i^{\sigma}) + 4\alpha f(I_j) + (3\alpha + 1)\bar{a}}{2(3\alpha + 1)} \right), \forall I_j \in [0, w_{1j}] \quad (4.13)$$

Intuisjon: Vi ser at hvert mottakerland vil investere inntil marginalnyttens av konsum i dag er lik den neddiskonterte marginalnyttens av konsum i morgen. Vi er kjent med at giver har bestemte målsettinger når det gjelder relativ fattigdom og allokeringsspolitikk, og han ønsker blant annet at faktisk konsum i land 1 og 2 skal være mest mulig likt. Når myndighetene i et mottakerland bestemmer seg for hvor store ressurser som skal settes av til investeringer, foretar de samtidig en avveining mellom konsum i dag og konsum i morgen som igjen er generert av investeringer gjort i dag. I en delspillperfekt likevekt vil mottaker måtte betale den hele og fulle kostnaden ved investeringene i form av lavere konsum i første periode. Men han vil nå beholde $\frac{\alpha + 1}{3\alpha + 1}$ av økningen i fremtidig produksjon generert av dagens investeringer. Dette skjer fordi giver i likevekt i dette tilfellet bare til en viss grad kommer til å utjevne konsumet mellom mottakerlandene i siste periode. Så lenge $0 < \alpha < 1$ vil myndighetene i mottakerlandet ha større insentiver til å investere enn før. Følgelig kan vi konstantere at en delegering til en aktør med en preferansestruktur som overfor vil generere en mer effektiv allokering.

Spesialtilfelle: $\alpha = 0$

Vi ser at dersom $\alpha = 0$ så betyr det at giver legger all mulig vekt på å gjennomføre den allokeringsspolitikken som han har annonsert ex ante. $\alpha = 0$ medfører at givers optimale allokeringsspolitikk er $a_1 = \frac{\bar{a}}{2}$. Mottakers likevektsstrategi blir da som følger:

$$u'(w_{1i} - I_i^\sigma) = \delta f'(I_i^\sigma) u'\left(f(I_i^\sigma) + \frac{\bar{a}}{2}\right), \forall I_i \in [0, w_{1j}] \quad (4.15)$$

Intuisjon: Vi ser at siden giver i dette tilfellet kun er opptatt av å føre en troverdig politikk, så medfører det at han gjennomfører den allokeringspolitikken som han har skissert ex ante. Dette skjønner en sofistikert mottaker, og vet at det ikke lenger er mulig å manipulere giver til å tilgodese deres land når denne skal bestemme sin allokeringspolitik. Fortsatt vil mottaker måtte betale den hele og fulle kostnaden ved investeringene i form av lavere konsum i første periode. Men nå vil han beholde hele den fremtidige økningen i produksjon generert av dagens investeringer, fordi giver i likevekt ikke lenger vil komme til å utjevne konsumet mellom mottakerlandene i siste periode. Mottaker vil altså i dette tilfellet ikke lenger få redusert sine insentiver til å investere, og vil derfor investere optimalt.

5 MULTILATERALE INSTITUSJONER OG TIDSINKONSISTENT ATFERD

5.1 INNLEDNING

I forrige kapittel demonstrerte jeg at ved å delegere bistanden til aktører som i større grad er gjenstand for mer sammensatte målsettinger (enn de rent altruistiske), kan bistanden bli mer effektiv rett og slett fordi bistandspolitikken blir mer troverdig. Årsaken er at mottaker skjønner at det ikke lenger nytter å manipulere giver til å tilgodese hans land når giver skal bestemme sin allokeringsspolitikk. I Svensson (2000) foreslår forfatteren at disse aktørene kan være multilaterale institusjoner, som for eksempel IMF og Verdensbanken. Flere empiriske undersøkelser er utført av de multilaterale institusjonenes praksis når det gjelder strukturtilpasningslån. Disse konkluderer med at heller ikke de multilaterale institusjonene klarer å binde seg til å håndheve en eventuell bistandsavtale. Undersøkelsene bekrefter at institusjonene i en rekke tilfeller har insistert på å fryse lånet for en tidsbegrenset periode, for deretter å utbetale resten av lånet, selv om mottaker har latt være å implementere kondisjonalitet.⁷⁸ Slik jeg ser det er årsaken til at de multilaterale institusjonene ikke klarer å føre en effektiv bistandspolitik (les: håndheve kondisjonalitet), at institusjonens offisielle mål knyttet til å bidra til vekst og utvikling, ikke er den viktigste målsettingen. Aksjonærene kan ha mange hensikter med å gi sin støtte til den multilaterale institusjonen, og de ansatte i de multilaterale institusjonene kan styre etter andre målsettinger enn institusjonens offisielle. Dersom alle parter var villige til å gi bistandseffektivitet og økonomisk utvikling altoverskyggende prioritet, ville det nok vært mulig å håndheve kondisjonalitet. Problemet til de multilaterale institusjonene er altså ikke altruistiske preferanser, men heller at flere andre målsettinger utelukker en slik målbevissthet.⁷⁹ I dette kapitlet vil jeg forsøke å illustrere de ulike insentivproblemene som gjør at delegering til multilaterale institusjoner likevel ikke fremstår som ideell løsning for å øke bistandseffektiviteten.

⁷⁸ Mosley et. al. (1991) finner faktisk kun to eksempler på mottakerland som ikke har fått utbetalt det siste lånevdraget, Senegal i 1982 og Argentina i 1989.

⁷⁹ Disse institusjonene er faktisk tradisjonelt blitt kritisert for det motsatte, nemlig at de er for lite fattigdomsorienterte. Kritikken har vanligvis gått ut på at strukturtilpasningsprogrammene har ført til økt fattigdom.

5.2 EIERSKAP OG STRATEGISK STRAFF

Som jeg antydte i innledningen til dette kapitlet, kan en multilateral institusjons offisielle mål undergraves av andre målsettinger, fremmet av dens aksjonærer og/eller dens byråkrati. I dette avsnittet vil jeg formelt illustrere en idè basert på dette argumentet. Jeg vil demonstrere hvorledes eierskapsstrukturen i de multilaterale institusjonene kan forklare at få land blir effektivt straffet ved ikke-implementering, og dermed at få mottakerland implementerer kondisjonalitet. Argumentet bygger på antagelsen om at de ansatte i disse institusjonene er opptatt av at aksjonærene blander seg minst mulig inn i deres affærer, rett og slett fordi selvstendig maktutfoldelse har en egenverdi. De ansatte kan altså ha insentiver til å unngå innblanding fra aksjonærene. Dersom eierne har strategiske, politiske og/eller økonomiske interesser i de multilaterale institusjonenes klientland, kan byråkratene av strategiske årsaker velge å la være å iverksette straff. På den måten sikrer de at eierne blander seg minst mulig inn i deres affærer.

Kommentarer til perspektivet

Frey og Schneider (1986) har studert multilateral bistand (Verdensbanken) i et "public choice"-perspektiv, og viser at denne typen betraktninger kan ha noe for seg. De finner at multilaterale kapitalstrømmer forklares best ut fra økonomiske så vel som politiske (og kulturelle) faktorer.⁸⁰ Forfatterne hevder at de multilaterale organisasjonene må forstås som byråkratier hvor de individuelle medlemmene (og da spesielt toppledelsen) fremmer sin egen nytte, innenfor visse økonomiske og politiske skranke. Deres nytte er avhengig av at de oppnår stor prestisje innenfor bankvesenet samt selvstendig maktutfoldelse vis-à-vis andre giverer og mottakermyndigheter.⁸¹ Forfatterne påpeker at sistnevnte kan sikres og økes ved å redusere sannsynligheten og hyppigheten av innblanding fra aksjonærer i institusjonen. Forfatterne hevder at bortsett fra i tilfeller der institusjonene har foretatt graverende feilmanøvrer, har giverland få insentiver til å blande seg direkte inn i institusjonenes daglige gjøremål, da det lett kan fremkalle konflikter med andre giverer. Byråkratene er derfor svært

⁸⁰I *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why?* (1998, s 43) argumenteres det for en annen tendens, nemlig at allokeringen av multilateral bistand har vært avhengig av inntektsnivå, befolkningsnivå og grad av sunt styresett, og at politiske og strategiske avveininger ikke var signifikante. Rodrik (1995) er også en representant for dette synet (se kap. 2).

⁸¹ Forfatterne viser at med unntak av McNamara, har alle presidentene i Verdensbanken før de ble ansatt i Verdensbanken, vært nært knyttet opp mot det de kaller *brorskapet* innenfor bankmiljøet på Wall Street.

opptatt av å unngå å gjøre "blundere" som kan medføre innblanding, og forsøker gjennom sin lånepolitikk å unngå mest mulig risiko i långivningen samt å føre en konservativ lånepolitikk.

Aksjonærenes innblanding via stemmeseddelen og/eller gjennom mer uformelle kanaler, representerer den viktigste begrensning på byråkratenes atferd. Giverlandene har nemlig en tendens til å intervensere i favør av de utviklingslandene som er avhengige av dem. Disse båndene antar to former: *i)* Aksjonærene støtter interessene til sine tidligere kolonier eller land som de dominerer på forskjellige vis kulturelt, politisk og økonomisk. Det er således forventet at disse får mer kreditt enn andre land. *ii)* Aksjonærene har interesse av at utviklingsland, som de selv eksporterer varer til, er i stand til å betale regningen. Dette kan med letthet gjennomføres med hjelp av kreditt fra Verdensbanken. Det er altså forventet at de utviklingsland som mottar en stor andel varer fra de store giverne mottar mer kreditt fra Verdensbanken. Killick (1998) bekrefter tendensen om at institusjonene ofte utsettes for eksternt press fra egne aksjonærer om at de skal opprettholde kapitalstrømmen til favoriserte land. Han fremhever spesielt Frankrike og USA, som han hevder har et rykte på seg for å støtte regjeringer i utviklingsland som de har et nært forhold til. Når det gjelder IMF så dokumenterer Killick at ut fra de sytten land som han har undersøkt, hadde minst en tredjedel sikret seg fordelaktige lån på grunn av et nært forhold til såkalte tunge aksjonærer. Han presiserer også at dette anslaget sannsynligvis er for lavt.

Det er uenighet blant IMF-kjennere når det gjelder graden av politisk innflytelse og effekten av politisk innblanding i institusjonen. Killick (1998) hevder at politisk press utvilsomt er et reelt problem og at dette er en av de beste forklaringene på ineffektive strukturtilpasningsprogrammer. Killick har også undersøkt hvorvidt Verdensbanken er utsatt for politisk press. Av de elleve land som ble undersøkt, fant han eksternt press av betydning i seks av dem. Når det gjelder IMF og Verdensbanken (både IBRD og IDA), så kontrollerer de fire dominerende stormaktene i Vesten (USA, Frankrike, Storbritannia og Tyskland) og Japan omkring 40 prosent av stemmene.⁸² Påvirkningskraften til disse sterke aksjonærene er blitt demonstrert opptil flere ganger. Både Killick (1998) og Mosley et. al. (1991) trekker frem Argentina som et eksempel på dette. På tross av Argentinas høye gjeld både til Verdensbanken og til amerikanske forretningsbanker, sanksjonerte Verdensbanken, om enn

⁸² Stemmeandeler (i prosent) for de fem mektigste aksjonærene i IBRD/IDA/IMF : USA (16,5 / 15,1 / 17,4) , Japan (7,9 / 10,7 / 6,2), Tyskland (4,5 / 7,0 / 6,1), Frankrike (4,3 / 4,3 / 5,0) og Storbritannia (4,3 / 5,0 / 5,0).

svært motvillig, et lån på til sammen 1.25 milliarder USD til Argentina i oktober 1988. Argentina mottok raskt godkjenning for dette lånet, på tross av at landet manglet et stabiliseringsprogram fra IMF på plass, og bare kunne vise til lav implementeringsgrad ved tidligere programmer.⁸³ Killick (1998) fremhever også et eksempel hvor Tyrkia avviste å implementere kondisjonalitet uten at landet ble straffet økonomisk. Tyrkia slapp unna fordi landet i 1980-årene var svært viktig støttespiller strategisk og politisk sett (ref. den kalde krigen). Ved flere anledninger ble det lagt press på IMF og/eller Verdensbanken om å sørge for økonomisk støtte til landet. Jamaica, Kenya og Senegal er også land som normalt kunne regne med støtte fra USA og andre mektige støttespillere på grunn av deres strategiske betydning i 1980-årene. Mosley et. al. (1991) hevder at politisk støtte til et land ikke nødvendigvis har ført til en mildere utgave av kondisjonalitetspakken, men at den politiske støtten i stedet har gjort seg gjeldende ved at landet er blitt bedre behandlet ved svikt i implementeringen av kondisjonalitet.⁸⁴ Killick (1998) nevner Parisklubben som en annen kilde til politisk press i tillegg til det presset som han mener at IMF og Verdensbanken utøver overfor hverandre, gjennom såkalt "cross-conditionality".

En enkel modell

Jeg tar for enkelthets skyld utgangspunkt i en situasjon der to land (stormakter), U(SA) og F(rankrike), eier den multilaterale institusjonen. Begge ønsker seg politisk/strategisk/økonomisk innflytelse over hvert sitt land; symbolisert ved M_U og M_F . For å gjøre historien mer komplett, inkluderer jeg også et tredje land, M_N , som ingen av aksjonærene har interesser av å oppnå innflytelse over. Jeg antar at alle tre mottar lån, og at aksjonærene bidrar likt.⁸⁵ Jeg antar også at eierne har to interesser knyttet til å gi bistand. De

⁸³ I ettertid forsøkte banken å begrense skadene av kapitulasjon overfor amerikansk press ved å kansellere store deler av lånet. Mosley et. al. (1991) bemerker likevel at dette eksempelet var et avvik fra normen, og at man må være forsiktig med å trekke for vidtgående konklusjoner omkring Verdensbankens utlånspraksis fra dette eksempelet. Han påpeker at den konklusjonen som faktisk kan trekkes, er at Verdensbanken av og til kapitulerer overfor politisk press fra sine større aksjonærer (vanligvis, som i dette tilfellet USA), både når det gjelder å sanksjonere og å holde tilbake lån ut fra politiske årsaker. Grunnstrukturen i Verdensbanken med høyst ulik "aksjebeholdning" skaper omstendigheter som gjør dette mulig. Verdensbanken har forsøkt å gjenvinne autoritet etter denne ydmyke kapitulasjonen overfor amerikansk press. Innen november 1989, hadde bare 125 millioner USD av det totale lånet på 1.25 milliarder USD blitt utløst til Argentina, og Verdensbanken mottok ingen anmodninger om å løse ut det andre avdraget. På denne tiden var Verdensbankens syn at Argentinas reformprogram var "av veien", og at det ville være behov for nye forhandlinger og frisk kreditt dersom reformprosessen kom tilbake på sporet igjen og Verdensbankens assistanse på nye blir søkt. Her er det viktig å gjøre leseren oppmerksom på at underveis skjedde det endringer i den politiske kursen i USA, i og med at regjeringen Bush kom til makten tidlig i 1989. Dette var en hendelse som gjorde det mulig for Verdensbanken å kansellere det resterende lånet.

⁸⁴ Dette kan selvsagt også være et resultat av strategisk handling fra de ansattes side.

⁸⁵ Senere i dette kapitlet vil jeg demonstrere at det eksisterer et stort press internt på de ansatte i disse institusjonene på å gi lån. Jeg antar derfor for enkelthets skyld at alle land som søker om det får tilgang på lån.

har for det første en strategisk interesse av å gi bistand, da de ønsker å opprettholde gode forbindelser til sine interessenter. I tillegg har de også en oppriktig interesse av å gi bistand. Jeg starter med å presentere eiernes strategiske motiver, for deretter å komme inn på deres altruistiske hensikter.

Eierne kan oppnå innflytelse over sine interessenter ved at de donerer et lån på en verdi lik 1. Verdien av innflytelsen som oppnås som en direkte konsekvens av lånet, g , antas å være større enn 1. Denne størrelsen kan oppfattes som "goodwill", og høstes bare i de tilfeller der mottakerlandet får bruke bistanden slik han selv måtte finne det for godt. Dette antar jeg er oppfylt dersom bistanden gis bilateralt, eller dersom mottaker ikke straffes for brudd på kondisjonalitet når bistanden gis multilateralt. Begge land har altså noe å vinne på å støtte sin interessent økonomisk, og eierne vil ha insentiv til å gi sin støtte til sin interessent multilateralt, fordi det vil kutte eiernes effektive kostnadene i to. Gitt at likevekten i det følgende detspillet er at kun land, hvor eierne ikke har strategiske, politiske eller økonomiske interesser i vil implementere reformer, og at straff aldri vil bli benyttet, vil påstanden om at kostnadene vil bli delt i to være oppfylt. Poenget kan illustreres ved hjelp av følgende spill på normalform:

USAs strategi

		<i>Støtte bilateralt</i>	<i>Støtte multilateralt</i>
Frankrikes strategi	<i>Støtte bilateralt</i>	$g - 1, g - 1$	$g - \frac{3}{2}, g - \frac{1}{2}$
	<i>Støtte multilateralt</i>	$g - \frac{1}{2}, g - \frac{3}{2}$	$g - 1, g - 1$

Figur 5.1

Intuisjonen er som følger: Anta først at der ikke finnes noen multilateral institusjon. Da vil hver av stormaktene måtte støtte sin interessent bilateralt, og de faktiske kostnadene til dem begge vil være lik 1 (=verdien på lånet til interessenten). Den totale gevinsten vil være på $g - 1$. Anta nå at vi har en multilateral institusjon, og at både USA og Frankrike er

aksjonærer i institusjonen. Gitt at Frankrike ikke støtter multilateralt, så vil USA ha insentiv til å foreslå at dets interessent får lån via den multilaterale institusjonen (for illustrasjonens skyld holde vi det nøytrale landet utenfor). Per antagelse om at alle land som søker får lån, vil USAs interessent få innvilget lån dersom han søker om dette. På grunn av sin stilling som aksjonær, må Frankrike være med på å støtte USAs interessent økonomisk, et land hvis han selv ikke har noen som helst interesse i. Dette koster ham halvparten av verdien av selv lånet til M_U . I tillegg må Frankrike betale hele verdien av det bilaterale lånet, altså 1. Hans totale gevinst vil i dette tilfellet være $g - 1 - \frac{1}{2} = g - \frac{3}{2}$. Gitt at Frankrike støtter multilateralt, vil USA ha insentiv til å støtte til også å støtte multilateralt. Da betaler hver av aksjonærene halvparten av kostnadene; de betaler $\frac{1}{2}$ for å støtte eget land, men samtidig må de også gi finansiell støtte til den andre aksjonærens interessent. Totalt blir gevinsten til hver av aksjonærene $g - 1$. At begge støtter via multilaterale institusjoner er en likevekt i dominante strategier.⁸⁶

La oss nå *kun* se på det andre aspektet. Her forutsetter jeg at dersom et land implementerer betingelsene, vil eiernes gevinst være $\alpha - \frac{1}{2} > 0$, hvor α er gevinsten dersom et land (samme hvilket) gjennomfører reformene, $\frac{1}{2}$ er det lånet koster for stormakten å gi et lån med en verdi lik 1 via den multilaterale institusjonen. Denne gevinsten kan for eksempel være tilbakebetaling av lånet, økt altruistisk nytte eller gevinst ved økt handel. Dersom et land ikke implementerer reformene, og institusjonen lar være å straffe landet, vil stormaktens nytte være negativ og lik $-\frac{1}{2}$. Dersom et land ikke gjennomfører og institusjonen straffer landet, vil stormaktene hver få en nytte på $\beta - \frac{1}{2} < 0$, hvor $\beta > 0$. Sistnevnte ulikhet kan bygge på en antagelse om at straff er identisk med at landet ikke får tilgang på resten av lånet (dvs at institusjonen "tar" dette tilbake) når landet ikke har implementert betingelsene. Men ulikheten

⁸⁶ Dette kan relateres til $\frac{1}{n}$ -effekten i demokratiske prosesser.

kan også symbolisere at implementering av straff vil gi institusjonen et troverdig rykte når det gjelder holdning overfor land som ikke implementerer betingelsene.

Jeg antar at tidsrekkefølgen er som følger:

- 1: Eierne/aksjonærene i de multilaterale institusjonene bestemmer hvorvidt de skal fremme en formålsparagraf som sier at land som har latt være å implementere reformer skal straffes. Bruken av straff er et signal til det øvrige verdenssamfunnet om at kondisjonalitet må implementeres. Jeg antar likevel at denne klausulen verken binder agenten eller eierne fullstendig. Agenten kan velge å se bort fra klausulen, og denne avgjørelsen vil bli stående, så lenge aksjonærene ikke legger inn protest på det. Ved uenighet, vil klausulen være bindende for eierne. Det antas at uten en slik klausul, vil ikke institusjonen ha noe formelt grunnlag for å straffe land som ikke har implementert i det hele tatt.
2. Mottakerlandene velger om de skal gjennomføre kondisjonalitetsbetingelsene. Jeg antar at de vil velge å implementere reformene dersom de vet at de vil bli straffet for å la være, og at de vil la være å implementere dersom de vet at de ikke vil bli straffet.
3. Agenten velger om han skal straffe mottakerland som ikke har implementert reformene.
4. Aksjonærene velger om de skal overprøve beslutningene til byråkratiet (agenten). Dersom straff er blitt fremmet som et eksplisitt mål ved ikke-implementering, antar jeg at klage fra eierne vil medføre iverksetting av denne klausulen; altså alle land som har latt være å implementere reformer, vil bli straffet.

Jeg vil i fortsettelsen vise at det eksisterer en delspillperfekt Nash-likevekt som tilfredstiller følgende oppsett:

1. Straff fremmes (som eksplisitt mål i organisasjonen) som en respons på ikke-implementering.
2. M_N gjennomfører reformer, mens de andre to, altså M_F og M_U , lar være.
3. Agenten straffer ingen land.
4. Aksjonærene overprøver ikke agentens avgjørelser.

Dette er selvsagt likevektshandlingene, og må ikke forveksles med strategiene til de ulike spillerne. Jeg vil drøfte de nødvendige strategiene til spillerne samtidig som jeg ved hjelp av baklengs induksjon beviser at det eksisterer en slik likevekt.

Steg 4: Overprøving

Her er spørsmålet om hvorvidt det svarer seg for eierne å overprøve agentens innstillinger. På dette steget er lånekostnadene til aksjonærene delvis tapt, da jeg antar at kostnadene ikke er komplett reversible. Det betyr at aksjonærene på dette tidspunktet kun inkluderer "lånegevinstene" når de foretar sine beregninger. Gitt agentens beslutning om å ikke straffe noe land, samtidig som M_N implementerer kondisjonalitet, og de to andre mottakerlandene lar det være, er gevinsten (payoff) til eierne følgende:

Dersom de lar være å overprøve (**Ikke Overprøve**) agenten:

$$\Pi_{10} = \alpha + g$$

Dersom noen av eierne protesterer på agentens beslutninger, så har jeg antatt at straff vil bli iverksatt for alle land som ikke har implementert betingelsene. Payoff til hver av aksjonærene ved overprøving av agenten blir som følger:

$$\Pi_o = \alpha + 2\beta$$

hvor α er gevinsten til eieren av at det nøytrale landet implementerer betingelsene, 2β kan tolkes som gevinsten ved at deler av lånet ikke blir utbetalt av institusjonen, og at dette derfor "tas" tilbake av institusjonen, eller at straff gir institusjonen et troverdig sanksjonsrykte.

For at eierne ikke skal overprøve agentens disposisjoner, må følgende ulikhet være oppfylt:

$$\alpha + g > \alpha + 2\beta \Rightarrow g > 2\beta$$

Da jeg har antatt at $g > 1$ og at $\beta < \frac{1}{2}$, vil denne ulikheten alltid være oppfylt.

Steg 3; Straff

Siden ingen av eierne vil overprøve agentens disposisjoner (minst mulig overprøving er agentens mål), vil følgende strategi for agenten på steg 3 også utgjøre en delspillperfekt Nash-likevekt i det delspillet som starter med agentens beslutning: straff aldri M_U og M_F , straff alltid M_N dersom han ikke implementerer reformene.⁸⁷

Steg 2; Implementering

Gitt at han alltid vil bli straffet dersom han ikke implementerer betingelsene, vil M_N per antagelse implementere kondisjonalitet. Gitt at de andre to ikke vil bli straffet, vil de også, per antagelse, la være å implementere (reformer = kostnader og politisk risiko, se kap. 3). Dette betyr at disse handlingene er en del av landenes optimale strategi, og de relevante strategier utgjør følgelig en delspillperfekt Nash-likevekt i delspillet som starter på trinn 2.

Steg 1: Politisk handlingsvariabel

På dette steget må aksjonærene bestemme hvorvidt de vil signalisere et budskap til de involverte parter om ikke-implementering skal straffes eller ikke. Dette er en del av likevekten i henhold til antagelsen om at verken agenten eller aksjonærenes bindes, men trengs for at det skal være mulig å straffe i det hele tatt, noe som selvsagt er av betydning i forhold til institusjonens nøytrale klientland, som M_N .

Jeg har nå demonstrert at det eksisterer en delspillperfekt Nash-likevekt hvor kun land, i hvilke eierne ikke har strategiske, politiske eller økonomiske interesser, vil implementere reformer, og hvor straff aldri blir benyttet.

Oppsummering: Vi har nå sett hvorledes institusjonenes eierstruktur kan resultere i tidsinkonsistent atferd fra institusjonens side i spørsmålet om straff, fordi byråkratene internt i disse institusjonene handler strategisk. De ansatte ønsker minst mulig innblanding fra mektige aksjonærer, og oppnår dette ved å la være å straffe land, hvis eierne har strategiske, politiske eller økonomiske interesser i.

⁸⁷ Overfor har jeg antatt at agenten ikke bryr seg om straff. Da har spillet overfor flere likevekter. En annen likevekt innebærer at alle mottakerland blir straffet ved ikke-implementering av reformer. Det går an å vise at likevekten overfor kan være den eneste dersom vi antar følgende: enten at agenten misliker å straffe i seg selv (dette vil egentlig si at han rett og slett misliker å gjøre jobben sin) eller (kanskje mer realistisk) at det å straffe et land, hvis eierne har interesser i, kan føre til problemer for agenten når det gjelder fremtidig avansment.

5.3 INTERNT PRESS

I tillegg til eksternt press fra mektige aksjonærer om å frigi allerede inngåtte lån til deres interessenter (eg. i praksis la være å straffe ikke-implementering av kondisjonalitet), opplever de ansatte i disse institusjonene også et internt press på å frigi lån. Det interne presset er motivert ut fra finansielle, økonomiske og institusjonelle faktorer.

5.3.1 Noen finansielle betraktninger

For både giver og mottaker vil det være kostnader forbundet med å bryte avtalen, da begge to har foretatt transaksjonsspesifikke investeringer i giverlandet.⁸⁸ Det er naturlig å forvente at investeringer som blir gjort, gjør at partene er villige til å bære visse kostnader i forhandlinger med motparten framfor å ta det tap som vil følge av et kontraktsbrudd. Slike avveininger kan være med på å undergrave institusjonenes troverdighet når det gjelder bruken av straff ved ikke-implementering. Mottaker er kjent med at giver også har noe å tape på å trekke sitt engasjement, og vil etter alt å dømme bruke dette overtaket for alt det er verdt.

Killick (1998, s. 144) peker på at det foreligger en overhengende fare for det vi løselig kan kalle "ugunstig utvalg". De multilaterale institusjonene opplever at de må fortsette å gi lån til mottakerland som ikke har implementert kondisjonalitet, fordi de ønsker å beskytte sine tidligere investeringer. Dette skjer ved å forhindre at landene kommer opp i en total gjeldskrise, der de ikke klarer å håndtere tilbakebetalingen av noe lån. Lånerisikoen for de multilaterale institusjonene er i utgangspunktet minimert ettersom de innehar status som "foretrukne" kreditorer. Dette har likevel ikke forhindret en del mottakerland fra å misligholde lån til IMF og/eller Verdensbanken. Betalingsproblemer av denne typen kan få dramatiske konsekvenser for et land. De vil i en slik situasjon ikke få tilgang på nye lån, verken multilaterale eller bilaterale. Når land først er kommet på etterskudd med sine lån, vil det få direkte følger for de multilaterale institusjonenes finansielle status. Institusjonene vil derfor strekke seg langt i å forsøke å forhindre at så skjer. De kan også komme til å gi landet tilgang på mer kapital. Dermed setter de multilaterale institusjonene seg selv i en situasjon, der de ikke vil være i stand til å håndheve kondisjonalitetspakken som følger med (for at det formelle skal være i orden). Dette betyr igjen at: "*their reform goals are in the danger of becoming subordinated to their creditor interests.*"⁸⁹ I løpet av de siste årene har dette

⁸⁸ Dette er investeringer som er forbundet med en bestemt økonomisk transaksjon, og som bare har verdi i forholdet.

⁸⁹ Killick (1998), s. 144.

problemet økt i omfang, ettersom de multilaterale institusjonene er ansvarlig for en økende andel av den totale eksterne gjelden til lavinntektsland. Opprettelsen av gjeldsslette initiativet HIPC i 1996, må forstås på bakgrunn av at dette.

Det er vanskelig å måle i hvilken grad lånevirkningskraften til de multilaterale institusjonene er styrt av denne typen gjeldsbetraktninger. Killick (1998) viser til en undersøkelse om utstedelse av lån, som er utført av Knight og Santaella (1994). Denne undersøkelsen dokumenterer at tidligere lån var en av de viktigste og mest signifikante variabler for å forklare nye lån. Mosley et. al. (1991) bekrefter at den samme tendensen også gjør seg gjeldende for Verdensbankens utlånsaktivitet. Han antyder at sannsynligheten for straff, som en følge av ikke-implementering, er lavere i land, hvor Verdensbanken allerede har store midler utestående sammenlignet med mottakerland der tidligere multilaterale investeringer er lavere. Investeringene trenger ikke nødvendigvis være av monetær art. Vi kan også forestille oss at investeringer i rykte kan fungere som argument. I land, hvis de multilaterale institusjonene har investert mye av sin troverdighet i at mottakerlandet skal komme på beina, vil institusjonene ha aversjon mot å la disse forsøkene få galt utfall. Det er klart at i slike situasjoner, vil forhandlingsstyrken skifte fra giver til låntaker, og det vil være vanskelig for giver og håndheve kondisjonalitet.

5.3.2 Ønsket om å unngå økonomisk destabilisering i landet

En annen omstendighet som kan ha forklare hvorfor ikke-implementering sjelden straffes effektivt, er at avbrutt finansiering kan få store makroøkonomiske konsekvenser for en del mottakerland. Frysing av midler kan for det første komme til å svekke levedyktigheten til programmer som allerede er satt i gang. I tillegg kan det redusere myndighetenes mulighet til å implementere upopulære reformer. De ansatte i de multilaterale institusjonene er svært klar over denne typen problemstillinger, og vil derfor i det lengste forsøke å unngå at låneavdrag blir holdt for lenge tilbake.

5.3.3 Institusjonelle faktorer

Mosley et. al. (1991, s. 46) hevder at lånepresset i Verdensbanken blant annet oppstår som en direkte følge av behandlingsprosedyren når det gjelder lånesøknader. Institusjonen forplikter seg nemlig i forkant til å gjøre en vurdering av mottakers behov. På bakgrunn av det kartlagte behovet inviteres aksjonærene i institusjonen til å bidra med ekstra kapital i tillegg til at institusjonen selv innhenter kapital fra det internasjonale kapitalmarkedet. Straks størrelsen på

dens planlagte aktiviteter er avklart på denne måten, eksisterer det et internt press i institusjonen på å oppfylle låneplanene. Dette kan forstås på bakgrunn av følgende forhold: Tilbakebetaling av et lån blir alltid garantert av myndighetene i mottakerlandet. Dersom det i ettertid viser seg at landet likevel ikke klarer å håndtere sine lån, befinner Verdensbanken seg i den gunstige situasjon, at deres lån er blant de første som vil bli tilbakebetalt.

Budsjettrutiner og finansieringsstrategier kan undergrave sanksjonstroverdigheten på en annen måte. Det kan virke som om det er om å gjøre for et hvert departement i Verdensbanken, så vel som i andre institusjoner av denne typen, å svi av budsjettet for på den måten å rettferdiggjøre størrelsen på budsjettet i neste års budsjettforhandlinger. Killick (1998) viser til en undersøkelse av Vaubel (1996), som hevder at tempoet på låneutstedelsene fra de multilaterale institusjonene er påvirket av finansieringsstrategiene. Av den grunn kan man observere en økning i lånetempoet mot slutten av et budsjettår. I den perioden er det viktig å bruke opp midlene slik at man kan legitimere nye behov for kapital overfor sine aksjonærer. Empiriske tester støtter opp under eksistensen av en slik finansieringssyklus. Mottakerland innehar på dette tidspunktet i budsjettåret en sterkere forhandlingsstyrke enn ellers, og sannsynligheten for å bli straffet ved ikke-implementering vil etter alt å dømme være enda mindre enn ellers.

Når det gjelder personalinsentiver, melder en rapport fra Verdensbanken om et gjennomgående press på de ansatte om å utstede flest mulig lån. Forberedelse- og planleggingsarbeid premieres foran mer praktisk rettet arbeid og oppfølging av allerede inngåtte avtaler når det gjelder rekrutteringsvirksomhet, forfremmelser og karriere. Normalt er det forskjellige folk som er ansvarlig for å forhandle fram avtaler og følge opp allerede igangsatte programmer. Dette kan selvsagt resultere i at en del programmer fremstår som nokså urealistiske i praksis. Lederen av en forhandlingsdelegasjon kan vinne mye skryt når han kommer tilbake og kan levere et dokument bestående av mange tøffe betingelser. Hvorvidt opplegget lar seg gjennomføre i praksis er av mindre betydning. Det eksisterer altså en "*culture of commitment*", hvor ansatte vurderes mer ut fra hvor mange nye opplegg og hvor mye kapital de setter i omløp, enn for implementeringskvaliteten på de samme programmene. Killick (1998, s. 148-49) hevder at den samme typen insentivstrukturer også finnes innad i IMF. Mosley et. al. (1991, s. 47) bekrefter dette, og argumenterer for at det er Verdensbankens praksis med å benytte såkalte "*country lending targets*" og de ansattes evne

til å realisere disse, som ligger til grunn for evalueringspraksisen (av ansatte) som finnes i Verdensbanken.

5.4 ANDRE ÅRSAKER TIL TIDSINKONSISTENT ATFERD

Frem til nå har jeg demonstrert hvorledes eksternt og internt press på de ansatte i disse institusjonene om å frigi lån, kan undergrave sanksjonstroverdigheten til de multilaterale institusjonene. Jeg avslutter dette kapittelet med å skissere tre andre argument, som hver for seg kan kaste lys over de multilaterale institusjonenes tidsinkonsistente atferd når det gjelder straff (ved ikke-implementering). Først forklarer jeg hvorledes omslag i verdensøkonomien og behovet for å legitimere egen posisjon kan undergrave kondisjonalt, for deretter å argumentere for at mottakers styreform kan ha betydning for om de multilaterale institusjonene iverksetter straff eller ei. Til slutt skisseres et argument hvor institusjonens mandat får skylden for den lave sanksjonstroverdigheten.

5.4.1 Omslag i verdensøkonomien og behovet for å legitimere egen posisjon

På begynnelsen av 1970-tallet brøt Bretton Woods-systemet sammen, vesentlig som en følge av store ubalanser i viktige lands driftsregnskaper. I stedet oppstod et system med flytende kurs mellom de ledende valutaene. Deretter gjennomlevde verdensøkonomien virkningene av to store oljeprissjokk (1973/74 og 1979/80), som gjorde OPEC-landene til storeksporthører av kapital som de plasserte i det private banksystemet i industrilandene. Dette muliggjorde en låneboom overfor utviklingslandene på 1970-tallet, og førte til at de oljeimporterende utviklingslandene kunne opprettholde en nødvendig oljeimport samt importere varer fra industrilandene.

Fram til begynnelsen av 1970-årene hadde IMF og Verdensbanken dominert utlånsaktiviteten til utviklingslandene. Under utlånskarusellen til utviklingslandene ble de multilaterale institusjonene satt helt i skyggen av de transnasjonale forretningsbankene. Verst var det for IMF som allerede i 1973 hadde mistet sin funksjon som vokter av medlemslandenes valutapolitikk og valutakurser innenfor det såkalte Bretton Woods-systemet. Nå mistet den også sin rolle som kreditor overfor utviklingsland med betalingsbalanseproblemer. Skarstein skriver i Vardøger (1990) at mellom 1974 og 1979 representerte lån fra IMF mindre enn 5 prosent av utviklingslandenes eksterne låneopptak. Skarstein påpeker også at i 1979 bemerket OECD at de internasjonale forretningsbankenes høye likviditet kombinert med IMF's

trykkende betingelser medførte at IMF's rolle ble svekket og at en vesentlig del av dets ressurser ikke ble brukt. Dette kan ha ført med seg et økt behov for institusjonen å legitimere sin eksistens, noe som kan ha gjort seg gjeldende gjennom et økt press på de ansatte i disse institusjonene for å bringe i havn allerede inngåtte kredittavtaler på tross av at mottakerland ikke hadde implementert kondisjonalitet.

Utlånskarusellen til utviklingslandene foregikk parallelt med at industrilandene la om sin økonomiske politikk med det formål å redusere inflasjonen. Dette rammet utviklingslandene på to måter. Deflasjonspolitikken i nord resulterte i et direkte fall i produksjonen i industrilandene og dermed også et fall i importen fra utviklingslandene samt et fall i prisene på deres varer. Samtidig fikk de også føle trykket fra høyere renter. Da en stor del av utviklingslandenes gjeld bestod av banklån med flytende rente, økte rentebyrden kraftig. Dermed var 1970-tallets glade lånesirkus avløst av 1980-årenes gjeldskrise. Med nedgangstider i industrilandene var mulighetene for nye lån fra de private forretningsbankene små. På samme tid holdt bistandsoverføringene seg konstant. Men økt press på utviklingslandenes betalingsbalanser måtte gapet før eller siden dekkes inn.

Som et resultat av utviklingslandenes vanskelige situasjon, økte presset på Verdensbanken for å gi lån. Mosley et. al. (1991, s.47) hevder at innen midten av 1983 var nettooverføringene til utviklingsland lik null, og i 1987 var nettooverføringene fra utviklingslandene på 30 milliarder USD. 1987 var også det første året hvor Verdensbanken selv mottok mer kapital fra utviklingslandene enn det den hadde mulighet for å låne ut. Negative nettooverføringer fortsatte også i 1989 og 1990. Lånepresset må forstås på bakgrunn av at Verdensbanken var opptatt av igjen å bli en nettolångiver til utviklingsland.⁹⁰ Bankens ledelse har selvsagt aldri innrømmet at deres beslutninger har vært avhengig av Verdensbankens netto overføringssituasjon, men det er heller ikke å forvente.

5.4.2 Demokrati versus diktatur

Å begrense lån til demokratier *bare* fordi de er demokratier er nok ikke et politisk akseptabelt standpunkt for institusjoner som IMF og Verdensbanken. Uansett, det finnes argumenter som kan støtte opp under forestillingen om at implementeringsgraden vil være lavere i demokratier enn i mer autoritære regimer. Forestill deg en diktator som forsøker å ta stilling til hvorvidt

⁹⁰ I Mosley et. al. (1991, s. 47) hevder forfatteren at Verdensbanken var spesielt opptatt av å gi lån til svært forgjeldete latinamerikanske land, hvor amerikanske forretningsbanker hadde store midler utestående.

han skal implementere kondisjonalitet eller ei. Ikke-implementering av reformer vil typisk, dersom det medfører straff, komme til å få direkte følger for ham, ettersom han etter stor sannsynlighet også kommer til å sitte med makten i morgen. I et demokrati derimot, er det derimot en større sannsynlighet for at det regjerende parti ikke vil sitte med makten når eventuell straff som følge av ikke-implementering av kondisjonalitet blir satt ut i livet. Dette betyr at i et demokrati så kan det regjerende parti ha svakere insentiver til å sikre seg selv et rykte for å implementere reformer.⁹¹ Spørsmålet for IMF og/eller Verdensbanken blir da: Skal de straffe et land for de feil som den forrige demokratisk valgte regjeringen begikk? Vi kan bare forestille oss at svaret institusjonene vil falle ned på ofte vil være – nei.

5.4.3 Mandat

IMF og Verdensbankens offisielle målsetting med strukturaljusteringsprogrammene er å bedre økonomiens virkemåte i mottakerlandene, slik at den økonomiske veksten tiltar. Av den grunn låner de ut kapital, som skal hjelpe landene i en overgangsfase slik at de på sikt kan komme på beina og klare seg uten bistand. Hvis strukturaljusteringsprogrammene virker etter hensikten, som vi for enkelthets skyld (nå) antar at de gjør, vil det medføre at på sikt vil færre og færre land behøve lån fra de multilaterale institusjonene. *Mandatet til de multilaterale institusjonene er altså i praksis en målsetting om å gjøre seg selv overflødig.*⁹² Dette kan muligens være et problem på et disaggregert nivå, internt i disse institusjonene. Dersom de ansatte gjøre en god jobb, dvs. følger opp prosjektene og implementerer straff ved brudd på kondisjonalitet, med andre ord opptre troverdig, vil sannsynligvis implementeringsgraden hos mottaker øke, og han vil komme opp av hengemyra. Hvis den ansatte handler slik, vil han på sikt undergrave egen stilling. Den ansatte kan derfor ha insentiv til å la være å følge opp kondisjonalitet. Dette kan være en årsak til at sanksjonsmekanismen til de multilaterale institusjonene fremstår som lite troverdig. Denne ideen har mye til felles med et argument som er skissert i Pedersen (1997b), hvor forfatteren argumenterer for at såkalt faglig bistand fungerer dårlig. Hans utgangspunkt er en profittmaksimerende konsulentbedrift, som er engasjert til å gjøre en konkret jobb i et utviklingsland, samtidig som den også skal bidra til at landet selv skal bli i stand til å gjøre den samme jobben på et senere tidspunkt. Bedriften er altså pålagt en oppgave om selv å gjøre seg overflødig. Som Pedersen selv skriver (s. 230-31):

⁹¹ Ref. "katalysatoreffekt".

⁹² Det er selvsagt mulig at de kan finne nye oppgaver, se Rodrik (1995) for forslag i den sammenheng. Men dette er, som jeg tidligere har vært inne på, svært konservative institusjoner. Omstilling vil nok ta tid og "sitte" langt inne, i alle fall om man skal dømme etter hvor lang tid det har tatt institusjonene å inkludere fattigdomshensyn i sine programmer.

I en situasjon preget av asymmetrisk informasjon og ufullstendige kontrakter, er dette simpelthen for mye å forlange av en profitt-orientert bedrift.(...) Den har dermed insentiver til nettopp å hindre reell kompetanseoverføring.

6 OPPSUMMERING

Hovedformålet med denne oppgaven har vært å bruke økonomisk teori for å belyse årsaker til lav implementeringssuksess når det gjelder multilaterale strukturtilpasningsprogrammer. Målsettingen har vært todelt.

Jeg ønsket for det første å finne ut i hvilken grad giver kan forvente at kondisjonalitetskontrakten, slik den fremstår i strukturtilpasningsprogramformat, skal motivere mottaker til å vri den innenlandske politikken i en retning som fremmer givers mål knyttet til fattigdomsreduksjon. Dernest ønsket jeg å kartlegge årsaker til hvorfor de multilaterale institusjonene i mange tilfeller lar være å ta i bruk de virkemidler de har til disposisjon for å disiplinere mottakerlandene.

Jeg valgte å innlede oppgaven med å gi leseren et innblikk i innebygde insentivproblemer i bistandssystemet. Dette var først og fremst motivert av et ønske om å sette kondisjonalitetskontrakten inn i dens riktige sammenheng, men også fordi jeg tidlig ville plante spiren til det som senere i oppgaven skulle oppklare en av delproblemstillingene; insentivproblemer på giversiden.

For å finne svar på førstnevnte spørsmål måtte jeg vende meg til moderne insentivteori. Kondisjonalitet slik den fremstår i strukturtilpasningsprogramformat, er et eksempel på en svært kompleks insentivkontrakt. Denne kontrakten skal tilfredsstillе mange hensyn på en gang. Jeg startet analysen ved å gjennomgå grunnprinsippene i en prinsipal-agent-modell, for deretter å utvide modellen i "tid og rom", slik at prinsipal-agent-modellen etterhvert også kom til å omfatte (mer eller mindre) hele spekteret ved kondisjonalitetskontrakten.

Kondisjonalitetskontrakten har helt klart tatt hensyn til en del av de krav som prinsipal-agent-modeller setter til en optimal insentivkontrakt. Det innebærer nødvendigvis ikke at kondisjonalitet er en optimal insentivkontrakt. Ettersom vi beveget oss bort fra den simplifiserte prinsipal-agent-modellen og over på mer komplekse utgaver, ble det mer

problematisk å tolke kondisjonalitetskontrakten. Jeg har likevel vært i stand til å trekke en del generelle konklusjoner.

"*Multitask*"-modellen anbefaler å la resultatbasert kompensasjon være i de tilfeller der en eller flere av de oppgavene som agenten skal motiveres til å gjennomføre, ikke lar seg måle på en tilfredsstillende måte. De multilaterale institusjonene har løst måleproblemene med å tilby mottaker en slags "samlet" kompensasjon. Kondisjonalitetskontrakten er konstruert slik at betingelsene (eg. reformene) er ment å skulle gjensidig forsterke hverandre. En giver som ønsker at hele spekteret av reformer skal implementeres, bør etter min oppfatning ikke tilby en slik form for bonuslønn. Selektiv implementering av reformer støtter direkte opp under dette argumentet, og indikerer således at kondisjonalitet mangler en del langs denne dimensjonen på å oppfylle kravene til en optimal insentivkontrakt.

Utviklingen og bruken av "*review missions*", som i utgangspunktet ble drevet frem for å øke strukturtilpasningsprogrammets fleksibilitet, kan være et problem dersom disse fører til at kontraktsbetingelsene ofte blir endret underveis i en kontraktsperiode. Dette betyr i praksis at kondisjonalitetskontrakten fremstår som en relativt kortsiktig insentivkontrakt, og "*ratchet*"-effekten kan komme til å påvirke mottakers innsats i negativ retning. Dersom mottaker innser at god innsats i dag kan føre til økte kapitaloverføringer i morgen ("karriereeffekten"), kan dette hensynet likevel komme til å påvirke mottakers atferd i en mer positiv retning. Men for at "karriereeffekten" skal forekomme, må "katalysatoreffekten" eksistere. Empiriske undersøkelser hevder at denne er upålitelig, og at mottaker er kjent med det. Skal insentivkontrakten være optimal, må denne selvsagt gjenspeile styrken på disse effektene, og hvilken av disse som er viktigst. De multilaterale institusjonene benytter både "*front-loading*" og "*back-loading*". Denne typen differensiering kan selvsagt være en direkte konsekvens av at de har tatt hensyn til disse effektene, og at disse er forskjellige for ulike mottakerland. Dette aspektet kan ikke slås fast med sikkerhet uten omfattende empirisk testing. Det hadde selvsagt vært interessant å undersøke hvorvidt data støtter opp under slike påstander, men det ville være å gå utenfor rammene til denne oppgaven.

At institusjonene føler at de ikke har lyktes fullt ut med å avgrense og fastlegge arbeidsområdene, kan være en årsak til at lånevdragene varierer i størrelse. Her er de således på linje med "*multiprincipal*"-modellen. Initiativene til å trekke opp de grove rammene for hver institusjons arbeidsområde kan, muligens sammen med utbredelse av "*cross-*

conditionality", oppfattes som konkrete forsøk på å bidra til det jeg har omtalt som en "begrenset" insentivkontrakt, der hver giver tar hensyn til andre givers interesser når han konstruerer egen insentivkontrakt.

Et forhold er hvorvidt selve kondisjonalitetsoppsettet er et fullgodt insentivsystem. En annen sak er at prinsipalen, når han skal designe en optimal insentivkontrakt, må ta hensyn til to restriksjoner: Restriksjon som sikrer deltagelse (IR) og restriksjon om insentivforenelighet (IC). I avsnitt 3.5 illustrerte jeg at lav eierskapsfaktor, høye implementeringskostnader og betydelig risikoeksponering til sammen danner grunnlag for å tro at restriksjonen som sikrer deltagelse er forholdsvis høy. Dette betyr at insentivkontraktens perfektjon står og faller med hvorvidt giver har klart å komme opp med et kompensasjonssystem som er tilstrekkelig. Jeg konkluderte med at forekomsten av en "katalysatoreffekt" muligens kunne ha gjort systemet insentivkompatibelt, men at institusjonenes lave sanksjonstroverdighet undergraver denne effekten, og dermed insentivkontrakten i sin helhet.

Før jeg startet med å behandle problemstillingens siste del, følte jeg et behov for først å tydeliggjøre for leseren hva bindingsproblemet (i korte trekk) går ut på, og hvordan dette i prinsippet kan løses. Dette aspektet ble formelt gjennomgått i kapittel 4. En løsning som ble spesielt fremhevet var at delegering til en aktør som klarer å implementere forhåndsannonsert allokeringpolitikk (her gitt ved $\left(\frac{\bar{a}}{2}\right)$), kan gjøre bistandspolitikken mer effektiv. Dette momentet ble formelt presentert i en forenkling av Svensson (2000). At delegering til en uavhengig aktør, som er gjenstand for andre preferanser, kan gjøre den økonomiske politikken mer effektiv, er vel kjent i økonomisk teori. Årsaken til at jeg likevel gjorde et poeng ut av delegeringsløsningen, var at det i Svensson (2000) foreslås eksplisitt at de multilaterale institusjonene burde bli betrodd dette ansvaret, på tross av at empiriske undersøkelser har vist at heller ikke disse institusjonene klarer å binde seg til å håndheve en bistandsavtale.

Kapittel 5 ble brukt til å diskutere problemene med å delegere bistandspolitikken til multilaterale institusjoner. Her ble det vist at deres problem ikke er altruistiske preferanser, men heller at andre målsettinger spenner beina for institusjonens offisielle mål knyttet til allokeringseffektivitet og økonomisk vekst. Dette fører igjen til at brudd på kondisjonalitetsbetingelsene ikke blir møtt med tilstrekkelige effektive sanksjoner. Jeg valgte å gjengi noen forklaringer som blir skissert i Killick (1998) og Mosley et. al. (1991). Ved

hjelpe av enkel spillteori kombinerte jeg årsaksforklaring om politisk press (fra aksjonærer i institusjonene) med ”*public-choice*”-skolens syn på (internasjonale) institusjoner, hvorav sistnevnte er representert ved en empirisk undersøkelse av Frey og Schneider (1986). Jeg konkluderte med at institusjonenes eierstruktur kan være en årsak til tidsinkonsistent atferd fra institusjonens side i spørsmålet om straff, rett og slett fordi byråkratene internt i disse institusjonene ønsker minst mulig innblanding i egne affærer og derfor handler strategisk. Ved å la være å straffe land som eierne har særinteresser i, oppnår de at aksjonærene blander seg lite inn i deres gjøremål.

Jeg avsluttet kapittelet med å skissere en håndfull momenter som hver for seg kan belyse institusjonenes tidsinkonsistente atferd, og som meg bekjent ikke har vært eksplisitt formulert tidligere. Hvorvidt disse forklaringene gir ny og fruktbar innsikt i institusjonenes tidsinkonsistente atferd, må andre bedømme.

REFERANSELISTE

Alesina, A. og D. Dollar (1998): "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" Working Paper (NBER) No. 6612, Cambridge, Mass.

Amland, B. H. (1993): *Bistand eller Børs? Næringslivets rolle i norsk u-hjelp*. J. W. Cappelens Forlag AS.

Bistandsaktuelt, No. 1 - 4/2000.

Bistandsaktuelt, No. 9/1999.

Boone, P. (1994a): "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth", Discussion Paper (CEPR) No. 1265, London School of Economics

Boone, P. (1994b): "Politics and the effectiveness of foreign aid", Discussion Paper (CEPR) No. 1267, London School of Economics.

Brun, B. C. (1998): "Competing for Aid". Kapittel 4 i B. C. Brun: *International Redistribution; Normative Foundations and Issues of Implementation*. Dissertation submitted for the degree of Dr. Econ, Norges Handelshøyskole.

Bruno, M., M. Ravallion og L. Squire (1998): "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." I V. Tanzi og K. Chu (red.): *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

Burnside, C. og D. Dollar (1997): "Aid, Politics and Growth", Policy Research Working Paper No. 1777, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Burnside, C. og D. Dollar (1998): "Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction", Policy Research Working Paper No. 1937, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Bø, T. S. (1989): "Kan utviklingshjelp og annen kapitalimport føre til Hollandsk syke?" Hovedoppgave i Sosialøkonomi, Universitetet i Bergen.

Carlsen, T. E. og J. Eide (1993): "Bistand og Kondisjonaltitet." Utredning i påbygningsstudiet i samfunnsøkonomi, NHH.

Chang, C., E. Fernandez-Arias og L. Serven (1998): "Measuring Aid Flows: A New Approach", World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

De Grauwe, P. (1997): *The Economics of Monetary Integration*. Oxford University Press.

- De Vylder (1995): "Fel løsning på Afrika's kris. Replik till Svedberg", *Ekonomisk Debatt*.
- Dixit, A. K (1996): *The Making of Economic Policy*. The MIT Press.
- Dollar, D. og W. Easterly (1998): "The Search for the Key: Aid, Investment and Policies in Africa", World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Frey, B. S. (1997): The public choice of international organizations. I Mueller, D.C. (red.): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge, UP: Cambridge UK&NY.
- Frey, B. S. og F. Schneider (1986): "Competing Models of International Lending Activity", *Journal of Development Economic* (20), s. 225-45.
- Gavin, M. og D. Rodrik (1995): "The World Bank in Historical Perspective", *American Economic Review* (85) No. 2, s. 329 - 34
- Hagen, J. og K. R. Pedersen (red.): Innledning og oversikt. I *Fordeling og vekst i fattige land*. Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K. (1995): Verdensbanken. I N. C. Stenseth, K. Paulsen og R. Karlsen (red.): *Afrika- natur, samfunn og bistand*. Gyldendal.
- Holmström, B. og P. Milgrom (1991): "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentives Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*.
- Karlström, B. (1996): *Det omöjliga biståndet*. SNS Förlag.
- Killick, T., R. Gunatilaka og A. Marr (1998): *Aid and the Political Economy of Political Change*. Routledge.
- Kreps, D. M. (1990): Corporate culture and economic theory. I J. E. Alt og K. A. Shepsle (red.): *Perspectives on Positive Political Economy*, s. 90 – 143. Cambridge University Press.
- Li, H., L. Squire og H. Zou (1998): "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", *Economic Journal* (108).
- Lindbeck, A. og J. Weibull (1988): "Altruism and Time Consistency: the Economics of Fair Accompli", *Journal of Political Economy* (96) No. 6, s. 1165 – 82.
- Milgrom, P. og J. Roberts (1992): *Economics, organization and management*. Prentice-Hall, Inc.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Toye (1991): *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*. Routledge.
- OECD/DAC (1999): *Development Co-operation Report 1999 – Highlights*. Paris: OECD.
- Ofstad, A. (1995): Økonomien: Fra krise til usikker fremtid. I N. C. Stenseth, K. Paulsen og R. Karlsen (red.): *Afrika- natur, samfunn og bistand*. Gyldendal.

- Olsen, E. (1995): Valutafondet. I N. C. Stenseth, K. Paulsen og R. Karlsen (red.): *Afrika-natur, samfunn og bistand*. Gyldendal.
- Olsen, G. R. og K. E. Svendsen (1993): *U-landene i det nye internasjonale system*. Columbus.
- Paldam, M. (1997): *Dansk u-landshjelp*. Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, K. R. (1999): Utviklingshjelp. I R. J. Hagen og K. R. Pedersen (red.): *Fordeling og vekst i fattige land*. Fagbokforlaget.
- Pedersen, K. R. (1997a): "Incentives and Aid Dependence". Mimeograph Series No. 1/1997, Expert Group on Development Issues, Swedish International Development Agency.
- Pedersen, K. R. (1997b): Norge. I M. Paldam (red.): *Dansk u-landshjelp*. Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, K. R. (1995a): "Bistand og incentiver", *Sosialøkonomen* (49) No.7, s.12-19.
- Pedersen, K. R. (1995b): "Aid, poverty alleviation and incentives", Discussion Paper No. 25/1995, Norges Handelshøyskole.
- Pedersen, K. R. (1993): "On Development Aid, Income Distribution, and Poverty Traps", Discussion Paper No. 7/1993, Norges Handelshøyskole.
- Polak, J. J. (1994): *The World Bank and the IMF - A Changing Relationship*. Brookings Occasional Papers, Washington, D.C.
- Rasmusen, E. (1996): *Games and Information*. Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK.
- Rodrik, D. (1995): "Why is there Multilateral Lending?" Discussion Paper (CEPR) No. 1207, London School of Economics.
- Sandmo, A. (1990): "Noen refleksjoner om Public choice skolens syn på økonomi og politikk", *Norsk Økonomisk Tidsskrift* (104), s. 89 – 112.
- Skarstein, R. (1990): "Pengene eller livet! OM Valutafondets kondisjonalitet", *Vardøger* No. 19.
- Stokke, O. (1995a): Hjelper bistanden? I N. C. Stenseth, K. Paulsen og R. Karlsen (red.): *Afrika-natur, samfunn og bistand*. Gyldendal.
- Stokke, O. (red.) (1995b): *Aid and Political Conditionality*. EADI.
- Summer, I. H. og H. Pritchett (1993): "The Structural-Adjustment Debate", *American Economic Review* (83) No. 2, s. 383 – 89.
- Svedberg, P. (1995a): "Bistånd – en misslyckad utvecklingsstrategi?" *Økonomisk Debatt*.
- Svedberg, P. (1995b): "Kan bistånd til Afrika bli effektivt?" *Økonomisk Debatt*.

- Svensson, J. (2000): "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality", *Journal of Development Economics* (61) No. 1, s. 61-84.
- Tirole, J. (1994): "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* (46) No. 1, s. 1- 29.
- Torsvik, G. (red.) (1998): *Informasjonsproblem og økonomisk organisering*. Fagbokforlaget.
- Torsvik, G. (1990): "Truverdeproblem i økonomisk politikk; Tidsinkonsistente planar for distriktpolitikk som eit døme", *Norsk Økonomisk Tidsskrift* (104), s. 263 – 87.
- Torsvik, G. (1989): "Truverdeproblem i økonomisk politikk." Høyere avdelingsoppgave i samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole.
- Trumbull, W. N. og H. J. Wall (1994): "Estimating Aid-allocation Criteria with Panel Data", *The Economic Journal* (104), s. 876-82.
- Tsikata, T. M. (1998): "Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature", IMF Paper on Policy Analysis and Assessment.
- Vaubel, R. (1986): "A Public Choice Approach to International Organization", *Public Choice* (51), s. 39-57.
- Villumstad, S. (1995): Hovedtrekkene i bistanden. I N. C. Stenseth, K. Paulsen og R. Karlsen (red.): *Afrika- natur, samfunn og bistand*. Gyldendal.
- White, H. (1992): "The Macroeconomic impact of development aid. A critical survey." *Journal of Development Studies* (28) No. 2, s. 163 – 240.
- Wilson, J. Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books.
- World Bank (2000): *World Development Report 1999/2000*. Oxford University Press.
- World Bank (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't ,and Why?* Oxford University Press.