NS: Hej, du lyssnar på EBA-podden, en podcast om bistånd. Välkomna till EBA-podden. Jag heter Nina Solomin och den här podcasten ges ut av expertgruppen för biståndsanalys. En statlig kommitté som oberoende utvärderar och analyserar svenskt internationellt bistånd, så att det kan förbättras och utvecklas. Nu ska vi prata om en biståndsform som enligt forskningen är väldigt bra för att minska fattigdom, men som samtidigt också har blivit allt mer sällsynt. Jag talar om budgetstöd, ett bistånd som är icke öronmärkt och som går från givaren in till ett annat lands budget, så att det landet kan disponera biståndet helt fritt mer eller mindre. För inte så länge sen så gav EBA ut studien *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*. Och forskaren bakom den här studien är en nederländsk professor som heter Geske Dijkstra och hon visar i den här rapporten bland annat att budgetstöd minskar fattigdom. Det får fler barn att gå i skolan och det stärker institutioner som övervakar korruption. Och det är bara några av de positiva effekterna som hon finner i den här studien. Och nu säger jag välkommen till dagens gäster, Arne Bigsten, professor emeritus i utvecklingsekonomi vid handelshögskolan i Göteborg. Hej.

AB: Hej, hej.

NS: Du var också tills nyligen ledamot i expertgruppen för biståndsanalys.

AB: Ja, det var jag.

NS: Saknar du gruppen?

AB: Ja, lite grann, men jag håller fortfarande på och följer biståndsverksamheten ganska nära.

NS: Ja, och nu är du här dessutom. Men du har ju forskat i många år på främst kanske tillväxt i Afrika och utvecklingsproblemen där. Vad är du mest stolt över i ditt yrkesliv?

AB: Ja, bortsett från min forskning, så är det i första hand att jag har utbildat 20, 25 afrikanska doktorander som har åkt tillbaka till Afrika och blivit riksbankschefer, jobbat på FN, afrikanska utvecklingsbanken och afrikanska universitet. Så det är väl det mest förnuftiga jag har gjort, tror jag.

NS: [skrattar] Vad spännande. Har du kontakt med några av dem fortfarande?

AB: Ja, jag har kontakt med väldigt många av dem. Flertalet.

NS: Intressant nätverk. Sara Johansson de Silva är här. Och du är då nytillträdd ledamot vid expertgruppen för biståndsanalys. Är det Arnes stol som du sitter och värmer nu?

SJDS: Ja, men det vet jag inte riktigt, men det vore stora skor att fylla, men det … ja, det är sant att jag är med nu.

NS: Ja, du är med i matchen. Och hade det här varit Svenska Akademin, så hade du haft ett nummer på stolen. Det kanske är lika bra att det inte är det. Men vad är din bakgrund då, Sara?

SJDS: Jag jobbar som konsult inom biståndsvärlden får man säga. Jag är rådgivare och analys för olika organisationer. En del för Sverige, men egentligen mycket för internationella organisationer.

NS: Du har också jobbat i Washington.

SJDS: Ja, just det. Jag jobbade för Världsbanken under fyra år där. Och det är väl därifrån som när jag sen lämnade Världsbanken som jag har fortsatt jobba mycket med samma frågor runt fattigdomsbekämpning och sysselsättning och så.

NS: Du är nationalekonom.

SJDS: Ja, just det.

NS: Och sen har vi Karl Anders Larsson här. Välkommen.

KAL: Tack.

NS: Du är i dag konsult och pensionär, men du har en lång bakgrund på SIDA.

KAL: Ja, det stämmer. Jag har jobbat på SIDA sen i början av 1980-talet.

NS: Och dessutom så har du skrivit den här underlagsrapporten som expertgruppen för biståndsanalys har publicerat som handlar just om det svenska budgetstödets uppgång och fall.

KAL: Mm.

NS: Har du arbetat själv med budgetstöd i något mottagarland?

KAL: Ja, budgetstöd … frågan om budgetstöd har kommit upp i alla länder jag har jobbat, även om det är i olika former. Jag jobbade i Tanzania på 1980-talet och då hade man inte budgetstöd i den mening som vi pratar om det i dag, men man hade något som man kallade importstöd som också var ett icke öronmärkt stöd.

NS: Är det några fler länder du har jobbat i?

KAL: Jag jobbade i Zimbabwe, i Vietnam och Kambodja.

NS: Under?

KAL: Ja, under olika perioder. Kambodja var det senaste, slutade jag för fem år sedan.

NS: Ja, okej. Ganska nyligen. Ja, Arne Bigsten, om vi börjar med att se bakåt, jag tänker du har några år i branschen. Varför började man över huvud taget använda budgetstöd i svenskt utvecklingssamarbete nu när man ändå har slutat med det? Vad var anledningen till att den här biståndsformen just växte fram?

AB: När svenska biståndet växte upp på 1960-, 1970-talet var det projekt och program av olika karaktär som man drev i första hand då när det gäller infrastruktur, hälsa, utbildning, vatten och landsbygdsutveckling och sånt, plus lite tekniskt bistånd, men det var inget direkt … inga i direkt generella former, men sen från slutet på 1970-talet och i början på 1980-talet så fick ju de afrikanska länderna speciellt stor obalans, problem med underskott i bytesbalansen, budgetunderskott och så vidare, på grund av att räntorna gick upp i värden och att oljepriserna gick upp och så vidare. Så det krävdes reformer för att sanera och stabilisera de här ekonomierna. Det var då man inledde de här strukturanpassningsprogrammen som handlade om att stabilisera makroekonomin å ena sidan och försöka effektivisera ekonomins funktion å andra sidan. Och sen för att backa upp det där, så gav man då generella stöd i form av lån från IMF och Världsbanken och även stödjande aktiviteter då från bilaterala givare. Så det var då man började då med de här olika mer generella stödformerna och gradvis mer och mer då budgetstöd som en stöd till reformprocessen.

NS: Mhm, alltså det var som en …

AB: Och för att få underlag för policydiskussioner med mottagarna för det handlar mycket om att man måste reformera policyinriktningen som var ineffektiv.

NS: Så det var mer uppstyrt under tidigare decennier av svenskt internationellt bistånd och sen så genom, så att säga de här, till och börja med, lånen så började man tänka att man kunde ha mer icke öronmärkta stödformer?

AB: Ja, det ansågs mer … det behövdes mer då när man skulle stödja ett helt reformpaket och reformer i ekonomin och inte så mycket specifika projekt. Även om de också förekom parallellt naturligtvis.

NS: Och vilket decennium talat vi om när vi talar om de här lån …

AB: Ja, det började på 1980-talet och sen pågick det 20 år framåt ganska så omfattande och det pågår fortfarande till en del för övrigt.

NS: Karl Anders Larsson, när hade budgetstöd sin höjdpunkt i svensk bistånd?

KAL: Ja, om man tittar på det som vi då pratar om, budgetstöd i dagens mening, så var det år då vi gav mest budgetstöd var 2008. Då var budgetstödet cirka tio procent av det bilaterala svenska stödet.

NS: Och var gick det då? Till vilka länder?

KAL: Det gick till flera olika länder. Ganska många länder. Det var cirka tio olika länder vid den tiden. Den viktigaste var Tanzania och Mocambique.

NS: Det peakade 2008, men när börjar så att säga man använda den här biståndsformen att man ger till ett lands budget rakt in?

KAL: Ja, det … som Arne pratar om här. Vi gav stöd i andra former vi kallade för betalningsbalansstöd och det var stöd till skuldlättnader och importstöd som jag sa. Allt det där var egentligen samma typ av stöd. Det var inte projekt. Termen budgetstöd kom så småningom när fokus kom mer på att det här var ett bidrag till statens budget och det var väl kan man säga i slutet av 1990-talet och framför allt då under 2000-talet, ända upp till 2013, kan man säga. Då minskade det kraftigt och från 2016 har vi inte gett något budgetstöd.

NS: Okej, men varför inte det?

KAL: Ja, det är en bra fråga som jag försöker besvara i den där rapporten. Det finns flera skäl naturligtvis. Jag skulle säga det viktigaste skälet är egentligen att hela biståndstänkandet har förändrats ganska mycket på de senaste åren. V hade någonting som diskuterades väldigt mycket i början av 2000-talet. Det som man kallade biståndseffektivitet och det antogs vid en berömd deklaration 2005 om biståndseffektivitet. Och det fick stor betydelse och det inledde också en era av ny typ av relationer mellan givare och mottagare. Man pratade mycket om partnerskap och om mottagarländernas ägarskap och stöd till staten i länderna och till budgeterna fick stor betydelse då. Och budgetstödet blir en naturlig del av det här. Och det fanns mycket annat i den här … i biståndseffektiviteten också som passade speciellt för budgetstöd, genom att det var ett obundet stöd. Inte länkat till några speciella aktiviteter, utan fritt användbart och mer länkat till en dialog med mottagarländerna om större frågor, om just reformprogrammen och fattigdomsbekämpning och även kom mycket frågor om mänskliga rättigheter och demokrati in i det här. Och det där hade sin höjdpunkt under … ja, fram till 2010 skulle jag säga och har sen blivit mindre och mindre betydelsefullt. Och det gäller inte bara Sverige, det gäller alla givare. Ja, orsakerna det är flera stycken. Jag skulle säga att det viktigaste det är väl att förtroendet för mottagarländernas regimer och stater har minskat hos givarna allmänt sett. Om det är rätt eller fel kan man diskutera. Det finns goda orsaker, men en del kan man också fundera om det verkligen är motiverat därför att länderna har fortsatt att genomföra såna här reformer när det gäller ekonomiska reformer speciellt, hela tiden. Men fokus har kommit in mer på hur man använder budgeten och speciellt på korruptionen. Man kan säga det är väl en nyckelfråga i det hela.

NS: Är det någon slags ängslighet, Sara de Silva Johan… Nej, säg det du. Vilken ordning kommer dina efternamn i?

SJDS: Johansson de Silva kommer det.

NS: Tack. Ja, men är det någon slags politiskt ängslighet som gör att man har slutat med budgetstöd?

SJDS: Ja, men det tror jag delvis att det är därför att det finns ett tryck på … och som man kan förstå, ett tryck på att man ska kunna se resultatet. Det ska vara tydligt resultat och det ska vara nolltolerans mot korruption och allt det där låter väldigt attraktivt, men i en sån komplex värld som biståndet ändå rör sig i, så är det väldigt svåra krav att ställa. Och jag tror att trycket just på att man ska kunna se allting, redovisa allting och inte … och kunna ställa villkor och använda det här som någon slags villkor som man sen säger: ”Du får inte bistånd om du inte gör det här.” Eller ditten och datten. Och det trycket har väl kommit mycket från givarländernas egna politiska konstitutioner som vi ser att det finns inom länderna ett tryck för detta. Och det är givarländernas utveckling som snarare styr det än mottagarnas.

NS: Men Arne det här med att budgetstöd ger så entydigt positiva effekter på fattigdomsminskning till exempel. Det är toppresultat egentligen. Det är konstigt att man inte använder biståndsformen eller är det så att budgetstöd bara ges till länder som ändå skulle haft positiva resultat?

AB: Ja, det är ett dilemma när man ska utvärdera det här i och för sig. Att generellt set så ger man bistånd i den här formen till the good guys, såna som man kan lite på och som man har en dialog med, som är trovärdig. Och det gör att det är svårt att entydigt visa på de här effekterna. Så det är svårutvärderat instrument, men Dijkstras genomgång av det som vi har gjort visar att et trots allt har varit väldigt många positiva konsekvenser av det hela. Det finns uppenbara saker som att transaktionskostnaderna minskar. Det går inte åt så mycket byråkrati för att hantera biståndet. Jag och några kamrater gjorde en utredning åt EU för några år sedan och visade att vi kunnat spara ett antal miljarder euro på givarsidan genom att ha mer generella stödformer. Och sen på mottagarsidan ökar också kostnaderna om man har mer projekt än generella inflöden. Då får statsapparaten i Tanzania hantera kanske 4000 projekt, rapportera resultat och uppföljningar till en massa olika givare med olika idéer om vad som ska rapporteras. Så det har konsekvenser för mottagarapparaten också som är svårare att beräkna, men de är väldigt allvarliga. Och jag tror att bland det viktigaste som biståndet gör eller skall göra det är att bygga upp fungerande institutioner och fungerande strukturer och policys i mottagarländerna. Och biståndsbombardemanget riskerar att underminera det här medan då generella stödformer kan bidra till att stötta upp det på ett annat sätt.

NS: Förklara vad biståndsbombardemang är för något.

AB: Om man ska redovisa 4000 projekt varje halvår till biståndsgivare med olika rapporteringsmanualer, olika krav på gender, miljö och vad det nu kan vara, så går halva statsapparaten eller ministeriernas tid åt att rapportera till givarna snarare än att hantera den egna politiken och att agera gentemot en egna medborgaren och egna väljarna. Så man får allt för stort fokus på givarna och givarnas intresse. Och det var det som var orsaken till att man var … att den här Parisagendan och så vidare dök upp. Att man hade haft väldigt starka intervention under 1980- och 1990-talen med conditionalities för allting, men det blir så mycket villkor så det blev ändå inget bra resultat, utan det var då det här ägandeskapsdiskussionen kom upp och dominerade debatten under en period och kanske fortfarande finns med i stor utsträckning. Att politiken bör kontrolleras av de som är på plats och som är långsiktiga och som vill utveckla sitt land om det ska bli någonting som är hållbart på sikt.

NS: Faktorn kvarstår då ändå att när man mäter effekterna av budgetstöd så mäter man de länder som har allra bäst förutsättningar att faktiskt bekämpa fattigdom, alltså de som är minst korrupta och bäst fungerande. Sara Johansson de Silva, vilken typ av länder kvalar in egentligen? Finns det några förutsättningar?

SJDS: Ja, det skriver både Karl Anders och den andra rapportförfattaren väldigt tydligt, tycker jag. Det finns några minimikrav som man måste ställa för att det här ska ha möjlighet att fungera och den första är att man har förtroende för den allmänna ekonomiska politiken i stort och för att det finns en fattigdomsstrategi inte bara på papperna, utan att det finns en vilja att genomföra det här. Och sen att man har någorlunda fungerande, inte perfekta, men någorlunda fungerande institutioner för att att förvalta den här typen av stöd. Så det behöver finnas en budget och det behöver finnas mekanismer för att budgeten betalar ut det den ska till den den ska. Mer eller mindre. Vi kan inte heller kräva perfekta system för då behövs antagligen inte biståndet skulle jag säga. Och det finns ganska stor motivation att man ska koppla just den här typen av bistånd till kapacitetsuppbyggnad för institutioner också. Så det är väl det.

NS: Och det finner Dijktstra också i sin studie, att det faktiskt har fungerat. Karl Anders Larsson, budgetstödet är fritt, men som du nämnde tidigare så åtföljs det just av en dialog. Kan du berätta lite kanske utifrån, jag vet inte, har du själv varit i situationer där du har fört en sån här så kallad dialog med ett mottagarland? Hur kan en sån dialog se ut?

KAL: Ja, den förs ofta då på högsta nivå med finansministeriet. Det har jag varit med om i många sammanhang. Den har inte bara med budgetstödet att göra, men det har blivit åt det, så jag ser ett litet problem att budgetstödet har kommit i fokus för alla känsliga frågor, till exempel politiska frågor. Så att det har blivit ett verktyg för givarna att belöna eller bestraffa länder för saker som egentligen inte har med budgetstödet i sig att göra, utan det kan vara korruptionsskandaler, ofta är det så. Då drar man in budgetstödet, men korruptionen har inte varit i budgetstödet, utan den har varit i projekten.

NS: Vänta, hur menar du då? Det där förstår inte jag. Man ger en summa pengar och sen så går det ut till olika projekt, eller? Det hänger väl ihop?

KAL: Ja, vi har en total volym till varje land och den fördelas på olika projekt och ibland då på budgetstöd också. Programstöd av andra former. Men när man agerar och som det har varit till exempel under senare år, speciellt då när man har stoppat budgetstödet under vissa perioder till många länder och också har dragit ner det som vi sa. I dag är det inget alls. Det har varit på grund av speciella händelser. Antingen något politiskt beslut eller också något korruptionsfall, men det verktyg man använder att direkt stoppa budgetstödet och även har vi gjort på motsatsen, när vi började stödja vissa länder som Mali, Burkina Faso, till exempel, där vi inte hade något erfarenhet, då startade man med väldigt stor andel budgetstöd, vilket jag skulle säg var precis tvärtom egentligen vad man borde göra. För budgetstöd bör man ge när man känner väl till situationen i landet och kan bedöma verkligen om det finns förutsättningar, men det har helt enkelt blivit ett stöd som är ganska enkelt att både börja och sluta.

NS: Men vilka … Arne, jag tänker att för en oinsatt, eller oinsatt, jag menar inte det nedsättande alls, men för en inte lika specialiserad allmänhet då i just biståndsfrågan som till exempel dina kunskaper, så kan det förefalla som att bara ge bort en hel massa pengar som man inte styr och som man inte har kontroll över. Det kan förefalla som att det skulle också kunna nästan leda kanske till korruption för det är ingen som har koll på de där pengarna. Vad säger du om det?

AB: Ja, frågan är om man har mer eller mindre koll på dem jämför med de man ger i projektform, så att säga. Dijkstras diskussion i varje fall förefaller inte som är någon systematisk skillnad i graden av kontroll. Och en viktig konsekvens, en viktig ambition av bistånd som jag har sagt, det är att det ska bygga upp institutioner. Och det här bidrar till att bygga upp institutioner som ökar kontrollen av offentliga medel som riksrevisionen och så vidare. Så jag anser att det är inte nödvändigtvis sämre kontroll på de här pengarna, men det är sämre ur den synvinkeln att om Sverige ger budgetstöd tillsammans med fem andra länder, så är det en liten de av en del av budgeten som Sveriges pengar går till. Så det går inte att identifiera exakt var de svenska pengarna har hamnat. Så det går inte att resultatredovisa lika tydligt att exakt de svenska pengarna gick hit, utan det är mer då att biståndet i stort till budgeten hade de här effekterna.

NS: Sara Johannson de Silva, är det så att det här ökade fokusen på MR och demokratifrågor, till exempel, att det gör att budgetstöd på något … eller den här typen av icke öronmärkta stöd som är bilaterala, att det på något sätt blir daterat? Att det funkar inte när man har så höga krav på värdegrunder.

SJDS: Jag tycker att Dijkstra också säger det väldigt bra. Man säger att det finns två mål plötsligt med ett instrument. Och att det är problematiskt för vilket utav de målen ska man då uppfylla och det ser vi i andra länder som har två mål, till exempel med plötsligt att främja handel samtidigt som utveckling. Vilket utav de målen som ska gälla? Så det tror jag är en stor del av problematiken, att man inte bestämmer vilket som är. Om det nu är fattigdomsbekämpning som är det primära i det här fallet, då är det här ett bra instrument och man får använda, vad jag förstår, andra instrument då när man ska främja demokrati och mänskliga rättigheter. Att det är inte ett perfekt instrument för det.

NS: Ja, men vad säger ni då om budgetstödets framtid i svenskt utvecklingssamarbete? Sara, vill du börja?

SJDS: Ja, nej men det finns anledning att absolut att ta upp det på agendan. Sen finns det kanske två brasklappar till det hela och den första är att vi ger ganska … Vi har precis talat om vilka krav man ställer på de här länderna och vi ger ganska mycket bistånd till bräckliga stater, till rejält bräckliga stater. Och det gör då att vi kanske inte kan förvänta oss att budgetstöd ska fungera i alla de här sammanhangen. Så en jättestor ökning av den anledningen kanske man inte kan vänta sig. Och sen finns den andra brasklappen och det är att vi har sett att den här processen drivs kanske inte nödvändigtvis av biståndseffektivitetshänsyn, utan av andra processer som har att göra med just att man vill se resultat och kunna mäta dem och ha en annan inställning till risk. Och det måste också bestämma naturligtvis vad vi ser. Det faktum att det finns anledning att titta över det här igen är tydligt, tycker jag.

NS: Arne.

AB: Ja, på kort sikt så är jag inte allt för optimistisk. Personligt tycker jag att det skulle ha en ökad roll, speciellt när det gäller att man ger bistånd från stat till stat. Till statsapparaten. Men sen har biståndet mycket mer diversifierat nu och det har ganska många nya former. Och där är det mindre relevant möjligen, men det är stat till stat-relationen bör det vara ett dominerande sätt att överföra pengar eller sektorstöd i varje fall. Generella stödformer är mycket bättre i termer av att de inte påverka institutionerna som tar emot det lika negativt och att det är mindre kostsamt och bidrar till att bygga upp någonting som är långsiktigt hållbart. Så det är den ena dimensionen av det hela. Men annars är det, som Sara säger lite grann här, att på sikt tror jag, på tio års sikt, så kommer väldigt mycket av biståndet gå till de verkligt fattigaste … alla fattigaste länderna. Vi kommer att lämna de här som har lyckats lite bättre och ha andra typer av samarbete med dem. Och då blir det mer problematiskt igen, så det är en avvägning där. Och dessutom har vi det här med att vi har många väldigt specifika mål och vi har 169 SDG till exempel som vi ska försöka uppnå. Och det är också problematiskt då med hjälp av den här typen av bistånd.

NS: Karl Anders Larsson, jag måste bara … visst stämmer det väl att vi har fortfarande … Sverige har väl olika former av icke öronmärkt stöd till andra länder i sitt utvecklingssamarbete fortfarande? Det är inte som att budgetstöd var den enda formen.

KAL: Nej, man måste göra klart här att vi pratar mest om det så kallade allmänna budgetstödet. Alltså, det som är ett allmänt stöd till hela budgeten. Men mer och mer har det budgetstödet kommit i form av sektorbudgetstöd. Och det är i princip i rent tekniskt samma sak. För det går också in i budgeten, men det är kopplat till dialog och uppföljning av en viss sektor, till exempel utbildning eller hälsovård. Så jag tror … och med framtiden för budgetstöd, jag tror inte det allmänna budgetstödet kommer tillbaka inom den närmaste tiden. Däremot tror jag vi kommer fortsätta med olika former av sektorstöd.

NS: Mm, det var jättespännande att prata med er, tycker jag. Men det här var faktiskt slutet på det här samtalet. Jag vill tacka Karl Anders Larsson, konsult, tidigare på SIDA många år. Arne Bigsten, nestor inom utvecklingsekonomi vid Göteborgs handelshögskola. Och Sara Johansson de Silva, ny EBA-ledamot och konsult. Karl Anders Larssons underlagsrapport om svenskt budgetstöds uppgång och fall kan laddas ner på EBA:s hemsida, [www.eba.se](http://www.eba.se). Och samma sak gäller förstås Geske Dijkstras rapport om budgetstöd och den hittar man på samma hemsida plus en massa annat göttigt. Och man kan även se seminariet som handlade om just det allmänna budgetstödet där Dijkstra var med bland annat. Ja, då är det bara tuppen kvar. Ni hör den i slutet. Jag heter Nina Solomin. Vi hörs.