

Resultatbasert bistand: En teoretisk og praktisk analyse av en insentivbasert bistandsform

Nicolay Frederik Svevnerud Sandaker

Masteroppgave

Masteroppgaven er levert for å fullføre graden

Master i samfunnsøkonomi

Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi

[Mai 2017]



UNIVERSITETET I BERGEN

Forord

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Rune Jansen Hagen for interessante og gode diskusjoner om oppgaven og temaet. Dine detaljerte og gode tilbakemeldinger har hjulpet meg mye i arbeidet.

Opgaven er skrevet som avslutning på mitt masterstudium i samfunnsøkonomi. Skriveprosessen har vært hektisk og tidvis frustrerende, men også fantastisk interessant og lærerik. Alt i alt fremstår skriveprosessen som en stor positiv opplevelse. Dette er ikke minst på grunn av mine medstudenter på institutt for økonomi. Til slutt vil jeg også takke familie og nære venner for god støtte.

Sammendrag

Formålet med denne oppgaven er å gjøre rede for det teoretiske grunnlaget for resultatbasert bistand, samt å bringe klarhet i hvilke problemstillinger som må overkommes for at den potensielle effektivitetsgevinsten skal kunne realiseres i praksis. Som utgangspunkt for det teoretiske rammeverket utledes en prinsipal-agent modell med skjult handling. Her fremstilles resultatbasert bistand som en insentivkontrakt mellom en donor og en mottaker, og modellen brukes til å analysere hvordan forhold som aktørens tilgang på informasjon, risikoaversjon og preferanser påvirker den optimale kontrakten. Modellen forutsetter at resultatet som deler av bistandsoverføringen er betinget av er perfekt observerbart, slik at det enkelt kan brukes som grunnlag for kontrakten. For å adressere denne sterke antakelsen utvides modellen til en multitaskmodell hvor resultatet tolkes som en latent variabel som beskriver donorens overordnede mål og dermed ikke lenger er perfekt observerbart. I stedet brukes et objektivt resultatmål som grunnlag for den betingede delen av bistandsoverføringen. Modellen åpner også for at mottakeren kan utføre flere oppgaver i arbeidet mot donorens mål. Den teoretiske analysen konkluderer med at den optimale insentiviseringen, den resultatavhengige delen av bistandsoverføringen, blir relativt liten. Dette skjer på grunn av sammenhengen mellom det objektive resultatmålet og donorens overordnede mål, samt det som omtales som «multitaskproblemet» i litteraturen.

Opgaven vender så fokus over på aktørene. Gjennom diskusjoner om bistandsmottakeren og bistandsdonoren identifiseres en rekke problemstillinger som oppstår når bistandsformen settes ut i praksis. De mest sentrale problemstillingene fra disse diskusjonene dreier seg om valg av mottaker for den resultatbaserte kontrakten og donorens problem med å opptre tidskonsistent ovenfor mottakeren. Disse problemstillingene, pluss valg av objektivt resultatmål, fremstår som de viktigste hindrene som må overkommes for at den potensielle effektivitetsgevinsten skal kunne realiseres i praksis.

Innhold

1	Introduksjon	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Hva er resultatbasert bistand?	9
1.3	Status i feltet: kort litteraturoversikt	9
1.3.1	Teoretisk rammeverk	9
1.3.2	Bistandsmottakeren	10
1.3.3	«The aid-institutions paradox»	11
1.3.4	Bistandsdonoren	11
2	Prinsipal-agent modellen	13
2.1	Modellen	14
2.1.1	Tilfellet med full informasjon	14
2.1.2	Modellen med skjult handling; asymmetrisk informasjon	15
2.2	Tilgang på informasjon	18
2.3	Risiko	18
2.3.1	Agentens preferanser for risiko	19
2.3.2	Prinsipalens preferanser for risiko	20
2.3.3	Insentivering av innsats	20
2.3.4	Preferanser om avkastningens tidshorisont	21
2.3.5	Agentens reelle kontroll over utfallet	21
2.3.6	Kan kontrakten straffe agenten?	22
2.4	Sammenfallende målsetninger og preferanser	23
2.4.1	Effektivitetsgevinst ved bruk av resultatbaserte kontrakter	23
2.4.2	Lite sammenfallende preferanser et hinder for langsiktige resultater?	24
2.5	Håndhevelse av kontrakten	24
2.5.1	Påvirkning på den optimale kontrakten	24
2.5.2	«Self-enforcing contracts»	25
3	Multitaskmodellen	26
3.1	Modellen	27
3.1.1	Komparativ statikk av den optimale insentiveringen	29
3.1.2	«First-best» løsningen	31
3.1.3	«Second-best» løsningen	31
3.1.4	Skalering av målene	32
3.2	Dårlige resultatmål	33
3.3	Forvrengte insentiver	34
3.3.1	«Gaming» av resultatene	34
3.3.2	Faren for kvantitet over kvalitet	35
3.3.3	Virkninger på lengre sikt	35
3.3.4	Ytre insentiver som erstatning for indre?	37

4	Bistandsmottakeren	39
4.1	Hvem er bistandsmottakeren i resultatbasert bistand?	39
4.2	Resultatbasert bistand til private bistandsmottakere	39
4.2.1	Organisasjonens størrelse påvirker risikoaversjonen	39
4.2.2	Organisasjonenes indre motivasjon	40
4.2.3	Langsiktig seleksjon av mottakerorganisasjoner	41
4.3	Resultatbasert bistand til offentlige myndigheter	41
4.3.1	Svake myndigheter og svake institusjonelle forhold	41
4.3.2	Bistandsavhengighet	42
4.3.3	«Rent-seeking» og korrupsjon	42
4.3.4	Er «fragile states» passende mottakere?	43
4.4	Resultatbasert bistand og «the aid-institutions paradox»	44
4.4.1	Bistand - en velsignelse eller en forbannelse?	44
4.4.2	Resultatbasert løsning?	45
4.4.3	Hva løses ikke av resultatbasert bistand?	47
4.5	Gap mellom finansiering og belønning	47
4.5.1	Bistand kan redusere mottakerlandes ressursallokering	48
5	Bistandsdonoren	49
5.1	Hvem er bistandsdonoren?	49
5.1.1	Hvorfor bistandsorganisasjoner?	49
5.2	Private bistandorganisasjoner	50
5.2.1	Motivasjon i NGO's	50
5.2.2	Komparativt fortrinn i bistandsarbeid	50
5.2.3	NGO's rolle i resultatbaserte bistandsprosjekter	51
5.2.4	Opererer NGO's i vanskeligere miljøer enn de offentlige bistandsorganisasjonene?	52
5.3	Offentlige bistandsorganisasjoner	52
5.3.1	Bilateral bistand	52
5.3.2	Motivasjon og allokering av bilateral bistand	52
5.3.3	Multilaterale bistandsorganisasjoner	53
5.4	Virkelighetens donorer og resultatbasert bistand	54
5.4.1	Preferanser for risiko	54
5.4.2	Uproblematisk å incentivisere donorens agenda?	54
5.5	Tidsinkonsistent bistandspolitikk	55
5.5.1	Bistandsdonorens dilemma	55
5.5.2	Hva gjøres med «taperne»?	56
5.6	Kontraktens tidshorisont	57
5.6.1	Kort tidshorisont også problematisk	57
5.6.2	Hvilken tidshorisont bør velges?	58
6	Avslutning	59
6.1	Oppsummering av sentrale problemstillinger	59
6.1.1	Valg av riktig mottaker	59
6.1.2	Resultatmål	59

6.1.3	Donorens tidsinkonsistensproblem	60
6.2	Norske resultatbaserte programmer gjennom REDD+	60
6.2.1	Guyana	60
6.2.2	Indonesia	61
6.2.3	Evaluering i lys av de sentrale problemstillingene	61
6.3	Kritikk av det teoretiske rammeverket	62
6.3.1	<i>Homo economicus</i>	62
6.3.2	Statisk analyse av et dynamisk spill	63
6.4	Konklusjon	63

Figurer

1	Resultatbasert bistand, basert på «Figure 1» i Klingebiel and Janus (2014).	9
2	Multitaskmodellen.	27
3	Multitaskmodell med to handlinger.	32

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Et gjennomgående problem med bistandsprosjekter er at mottakerlandenes preferanser ikke gjenspeiler donorens, og utfallet av bistandsprosjektet blir ofte ikke i samsvar med donorens intensjon. Mottakerlandets institusjonelle forhold er blitt pekt ut som en viktig indikator landets målsetting og preferanser. Tanken er at land med likere institusjonelle forhold generelt har en likere tilnærming til offentlig styring. Derfor har det lenge vært et mål å bedre de institusjonelle og politiske forholdene i utviklingsland for å sikre økt bistandseffektivitet. På 1980- og 1990-tallet gikk Verdensbanken og Det Internasjonale Pengefondet foran med å gjøre store bistandsprogrammer betinget av politiske og institusjonelle reformer hos mottakerlandene for å behandle problemene med dårlig ledelse og dårlige institusjonelle forhold. Flere bilaterale donorer hang seg også på denne trenden. Men mot slutten av 1990-tallet ble det klart at bistand betinget av mottakerlandets lovnader, såkalt *ex ante* kondisjonalitet, ikke ga de ønskede resultatene (Killick et al. (1998) og Devarajan et al. (2001)).

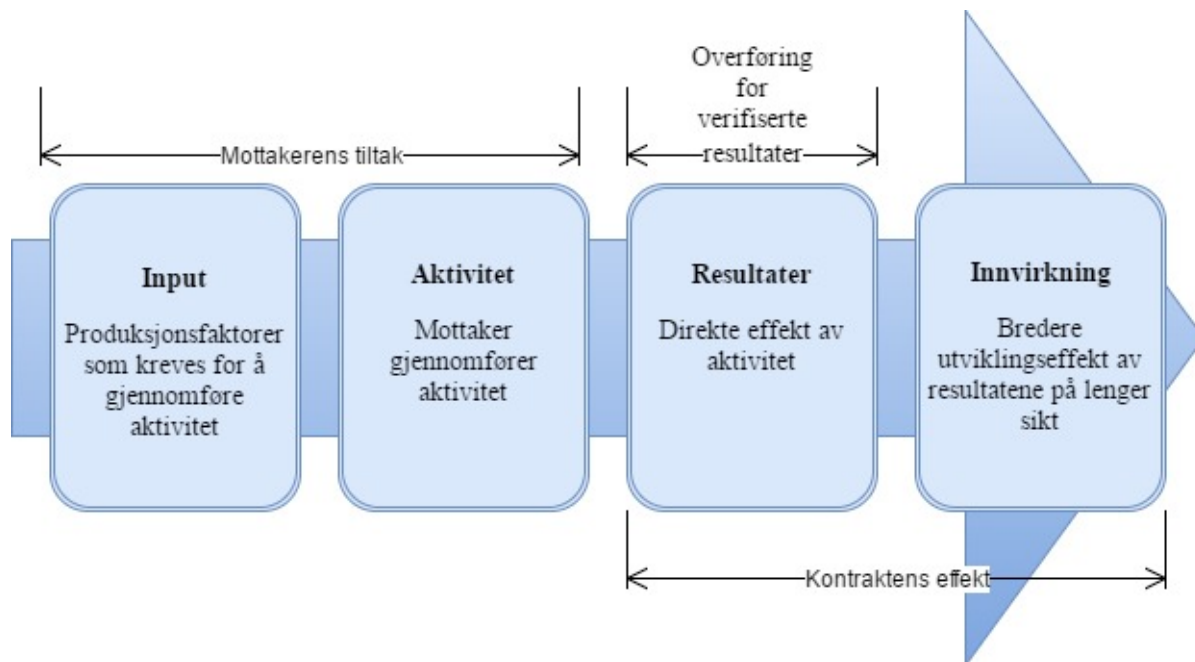
I senere tid har man sett et økende skifte fra bistand betinget av lovnader *ex ante* til bistand betinget av målbare resultater *ex post* (Öhler et al. (2012) og Klingebiel and Janus (2014)), en intensjon allerede skissert i Parisavtalen for bistandseffektivitet fra 2005 (OECD, 2005). Håpet er at dette skal effektivisere bistandsprosjektene og føre til utvikling og fremgang. Birdsall et al. (2012) anbefaler resultatbasert bistand i arbeidet med å nå millenniumsmålene for utvikling, fordi bistandsformen har store potensielle effektivitetsgevinster om prosjektene utformes riktig. Det finnes beviser som gir grunn til optimisme; for eksempel viser Mumssen et al. (2010, s.109) at fullførte resultatbaserte bistandsprosjekter finansiert av Verdensbankgruppen (World Bank Group, WBG) generelt oppnådde bedre resultater enn tradisjonelle bistandsprosjekter. Likevel utgjør resultatbaserte prosjekter fremdeles bare en liten del av WBGs bistandsportefølje; andelen resultatbaserte prosjekter i informasjons- og kommunikasjonsteknologi utgjorde 9,1%, andelen i helsesektoren utgjorde 7,1% og andelen i transportsektoren utgjorde 3,6% ved starten av dette årtiet (Mumssen et al., 2010). En av grunnene til denne lave andelen er at resultatbaserte prosjekter fortsatt er småskalaprosjekter sammenlignet med de store bistandsprogrammene. Men trenden er at bruken av resultatbaserte bistandsprogrammer tiltar og størrelsen på prosjektene økes gradvis. Derfor er det både viktig og interessant å vite hva slags økonomisk teori denne bistandsformen er bygget på og hvilke eventuelle problemer som må overkommes for at effektivitetsgevinsten skal kunne realiseres. Å forsøke å bringe klarhet i dette er formålet med denne oppgaven.

Opgaven fortsetter som følger; resten av introduksjonskapittelet presenterer særegenheten med denne *ex post* betingede bistandsformen, før det presenteres en kort litteraturoversikt over tema. Kapittel 2 og 3 presenterer og diskuterer teorien bistandsformen er bygget på, henholdsvis en prinsipal-agent modell med skjult handling og en utvidet multitaskmodell. Disse kapitlene diskuterer hvordan den optimale kontrakten mellom donoren og mottakeren påvirkes av forskjellige forhold. Kapittel 4 diskuterer hvordan karakteristikken av bistandsmottakeren påvirker den optimale kontrakten samt relevante problemstillinger fra litteraturen forbundet med mottakeren. Kapittel 5 gir en tilsvarende diskusjon for bistandsdonoren. Oppgaven avsluttes av et avslutningskapittel som oppsummerer de mest sentrale problemstillingene ved resultatbasert bistand. For å belyse disse problemstillingene blir noen utvalgte norske resultatbaserte bistandskontrakter gjennom det såkalte «Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation» (REDD+) -programmet presentert og evaluert. I tillegg kommer kritikk av det teoretiske rammeverket.

1.2 Hva er resultatbasert bistand?

Konseptuelt er resultatbasert bistand et partnerskap eller et kontraktsforhold mellom en bistandsdonor og en bistandsmottaker, hvor utbetalingen skjer på bakgrunn av verifiserte resultater fra forhåndsavtalt utviklingsrettet arbeid. Ideen er å gi mottakerlandets myndigheter incentiver til å produsere så gode resultater som mulig. Bistandsoverføringens størrelse vil være avhengig av graden av måloppnåelse, hvor gode realiserte resultater blir belønnet med en stor bistandsoverføring. Bistandsformen innebærer tre kritiske elementer: (i) bistandsoverføring betinget på realisert resultat, (ii) mottakeren bestemmer selv hvordan resultatene skal oppnås og (iii) uavhengig verifisering og rapportering av resultatene (Perrin, 2013).

I praksis vil et resultatbasert bistandsprosjekt se ut som følger: En donor og en mottaker tegner en kontrakt som betinger bistanden på et konkret, målbart resultat. Anta for nå at dette er antall elever som fullfører grunnskolen i landet. Dette innebærer at jo flere som gjennomfører landets grunnskole i en gitt periode, desto større blir bistandsoverføringen. Mottakeren er selv ansvarlig for å opprette eller engasjere en uavhengig tredjepart som skal verifisere og rapportere resultatene til donoren. Donoren på sin side skal ikke blande seg inn i hvordan mottakeren oppnår resultatene eller hva pengene blir brukt til i etterkant. Bistandsoverføringen skal bare være betinget av resultatene og blir utbetalt etter at resultatene er verifisert i hver periode. På denne måten er bistandsformen en «hands-off» tilnærming til økonomisk bistand. Tidligere har bistandslitteraturen vært mest opptatt av produksjonsfaktorer (input) for utviklingsrettet arbeid, mens litteraturen om ex post kondisjonaltet fokuserer mer på resultatene (output).



Figur 1: Resultatbasert bistand, basert på «Figure 1» i Klingebiel and Janus (2014).

1.3 Status i feltet: kort litteraturoversikt

1.3.1 Teoretisk rammeverk

Blant andre Clist and Verschoor (2014) modellerer resultatbasert bistand som en incentivkontrakt som inngås mellom en donor og en mottaker og bruker en prinsipal-agent modell som rammeverk. Dette gir mulighet

til å analysere hvordan forskjellige forhold påvirker den optimale kontrakten. I dette rammeverket vil en slik kontrakt være uproblematisk dersom betalingen av bistandspenger kunne skje på bakgrunn av en observert handling av mottakeren. Da ville interaksjonen mellom donor og mottaker skje risikofritt. I den virkelige verden er tilgangen på informasjon asymmetrisk, noe som fører til at det oppstår beslutningsproblemer for begge aktørene. Når handlingen ikke er fullt observerbar må utbetalingen av bistandspengene skje på bakgrunn av observerte resultater, og da innebærer insentivkontrakten en overføring av risiko fra donoren til mottakeren.

Prinsipal-agent modeller av denne typen hviler på en antakelse om at resultatet er perfekt observerbart. Gibbons (1998) påpeker at beskrivelsen «resultat» er missvisende enkel. Resultatet i denne prinsipal-agent modellen er alt prinsipalen bryr seg om, ikke bare det observerbare utfallet. Resultatet må derfor utvides til en latent variabel som tar hensyn til donorens underliggende målsetting. Da er ikke resultatet perfekt observerbart og kontrakten inngås på et objektivt resultatmål. Clist and Verschoor (2014) viser til Gibbons (1998) utredelse av forskjellige multitaskmodeller og diskuterer problemet som oppstår når kontrakten inngås på resultatmålet, omtalt som «multitaskproblemet». Poenget er at selv om resultatmålet er korrelert med donorens overordnede mål om for eksempel økt produktiviteten i mottakerlandets arbeidsstokk er ikke dette det eneste som påvirker produktiviteten. Multitaskmodellen, en utvidet prinsipal-agent modell, tar hensyn til at flere handlinger påvirker det fullstendige resultatet. I denne oppgaven utledes først en prinsipal-agent modell med skjult handling, og rammeverket blir brukt til å diskutere hvordan faktorer som risikoaversjon og aktørenes preferanser påvirker den optimale kontrakten. Senere bygges den ut til en multitaskmodell for å adressere antakelsen om observerbart resultat.

Begge modellene hviler på en forutsetning om at kontrakten virker bindende på aktørene. Hvorvidt dette er tilfellet i bistandssammenheng er derimot usikkert, da det ikke finnes noen internasjonal rettsinstans som kan håndheve kontrakten. Det betyr at konsekvensene av å misligholde kontrakten kun innebærer tap av omdømme som i mange tilfeller kanskje ikke vil være nok til å disiplinere partene. Dette vil påvirke både utformingen av den optimale kontrakten og effekten av den.

1.3.2 Bistandsmottakeren

I utgangspunktet kan man forvente at kvaliteten på mottakerlandets styringsapparat vil påvirke hvor effektiv bistanden er, med tanke på økonomisk vekst og utvikling. Tanken er at jakt på offentlige midler, kalt «rent-seeking» i litteraturen, kan være et større problem i land med svake myndigheter. Hodler (2007) predikerer at effekten av bistand synker jo svakere de institusjonelle forholdene er i mottakerlandet i sin modell om bistand og «rent-seeking», noe som stemmer godt med den initiale intuisjonen. Teorien støttes også opp til en viss grad av empirien, for eksempel viser Economides et al. (2008) at bistand forvrenger insentiver og oppmuntrer til «rent-seeking», mens Svensson (1999) viser at bistand bare gir en positiv effekt på vekst i demokratier. I tillegg viser Rajan and Subramanian (2007) at bistand faktisk kan svekke industrisektoren i et mottakerland, og antyder at en mulig kanal for dette er gjennom dårlig styring fra myndighetenes side.

Også korrupsjon vil påvirke effekten av økonomisk bistand. Empiriske studier er derimot tvetydige, Tavares (2003) viser for eksempel robuste og systematiske beviser for at økonomisk bistand reduserer korrupsjon i mottakerlandet. På den andre siden finner Weder and Alesina (2002) ingenting som tyder på dette.

En viktig diskusjon er hvordan forskjellige forhold ved mottakeren påvirker den optimale kontrakten og den resultatbaserte bistandsprosessen i praksis. Her vil oppgaven diskutere forhold som korrelasjon mellom svake myndigheter og risikoaversjon og diskutere anbefalingen av denne bistandsformen til såkalte «fragile states» fra «Centre for Global Development» (Birdsall et al., 2012, s.vi). Kapittelet om bistandsmottakeren

fokuserer derfor på resultatbasert bistand til slike svake stater.

1.3.3 «The aid-institutions paradox»

Djankov et al. (2009) og Knack and Rahman (2007) viser at donororganisasjonenes aktivitet i mange sammenhenger forringer mottakerlandets myndigheters administrative kapasitet. Denne paradoksale oppdagelsen er ofte omtalt som «*the aid-institutions paradox*». Den negative effekten på utvikling og administrativ kapasitet oppstår ifølge Knack and Rahman (2007) på grunn av at aktiviteten fra donororganisasjonene påfører mottakernes myndigheter «kostnader», som grovt sett kan deles inn i to grupper. Den første gruppen er kortsiktige kostnader som kun er gjeldende mens bistandsprosjektene pågår. Disse handler i hovedsak om at unødvendige mengder ressurser blir kastet bort på økt byråkrati for å administrere alle bistandsprosjektene. Djankov et al. (2009) viser at bistandsfragmentering, stor konkurranse mellom donororganisasjoner, er positivt korrelert med korrupsjon i mottakerlandet, som legger en demper på utviklingseffekten. Den andre gruppen kostnader er mer langsiktige og blir ikke like enkelt borte selv om bistandsprosjektene skulle opphøre. Dette er kostnader i form av tapt administrativ kapasitet hos mottakerens myndigheter eller vridninger i landets offentlige sektor som oppstår som resultat av donorenes handlinger.

Adam and O'Connell (1999) og Azam et al. (1999) argumenterer for at bistandsoverføringer reduserer mottakerlandets myndigheters vilje til å skatte skikkelig over tid. Resultatet er underutviklede skattesystemer som ikke sikrer store nok innenlands inntekter og et offentlig apparat som ikke er tilstrekkelig ansvarlige for sin egen befolkning.

Analysene er gjort på bistand generelt, men de er fortsatt høyst relevante for en diskusjon om resultatbasert bistand, særlig fordi bistandsformen insentiviserer rask avkastning. Oppgaven vil diskutere hvordan resultatbaserte bistandsprosjekter kan påvirke dette paradokset.

1.3.4 Bistandsdonoren

Et mye omdiskutert tema i litteraturen om resultatbasert bistand er donorens egentlige evne til å holde igjen bistand om nødvendig. Den mulige effektivitetsgevinsten ved kontrakten ligger i de monetære insentivene mottakeren har for å oppnå så gode resultater som mulig. Dersom mottakeren vet at bistanden i realiteten blir overført uavhengig av resultater forsvinner de ytre insentivene for å jobbe for langsiktig utvikling og effektivitetsgevinsten går tapt. Blant andre Svensson (2003) argumenterer for at dette kan skje på grunn av for lav alternativkostnad på bistandsbudsjettene, som gjør det for enkelt å fordele budsjettene uavhengig av resultater. Ex post kondisjonalitet kan derfor bli problematisk å gjennomføre i praksis.

Martens (2005) gir en nøye gjennomgang av de forskjellige donororganisasjonenes rolle i dagens bistandsmarked og påpeker at det oppstår et eierskapsproblem med dagens bistand på grunn av manglende kanaler for kommunikasjon mellom bistandsdonoren og mottakeren, såkalt *broken feedback loop*. Hagen (2015) gir også en nøye gjennomgang av forskjellige typer bistandsdonorer, og insentivene i disse. Teorien om *samaritanens dilemma* fra Buchanan (1975) gir opphavet til donorens tidsinkonsistensproblem som er ekstra prekært i sammenheng med resultatbaserte bistandskontrakter.

Fordi resultatbaserte bistandskontrakter belønner oppnådde resultater er det flere kritiske røster som spør hva man skal gjøre med “taperne”, de som ikke gjør seg fortjent til bistand på grunn av manglende resultater. For eksempel De Renzio and Woods (2008) og Clist and Verschoor (2014) tar begge opp dette problemet som også er med på å forsterke donorens tidsinkonsistensproblem. Om manglende resultater stammer fra manglende innsats er det riktig å holde igjen bistand for å forsterke insentiviseringen av bistandsmottakeren, men om fraværet av resultater stammer fra faktorer utenfor mottakernes kontroll er det urimelig å straffe

dem for dette i praksis. Oppgaven diskuterer hvordan forskjellige forhold ved bistandsdonoren påvirker den optimale kontrakten, og hvorfor tidsinkonsistensproblemet til donoren representerer et stort hinder for den potensielle effektivitetsgevinsten av resultatbaserte bistandsprosjekter.

2 Prinsipal-agent modellen

Når det kommer til å formalisere og analysere resultatbasert bistand er det i prinsippet mange alternative metoder som kan benyttes. Jeg velger å ta utgangspunkt en såkalt prinsipal-agent modell og skal analysere resultatbasert bistand som en resultatbasert kontrakt mellom en donor og en mottaker. Den klassiske prinsipal-agent modellen ble først presentert av Ross (1973) og ble originalt laget for å analysere forholdet mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker. I modellen får en aktør, kalt agenten, ansvaret for å utføre en oppgave i en annen aktørs sted, eller som en representant for den andre aktøren. Den andre aktøren har rolle som prinsipalen. Fordi prinsipalen og agenten har forskjellige målsettinger og forskjellig tilgang på informasjon oppstår det beslutningsproblemer som gjør det vanskelig å finne en ordning som effektivt sikrer at prinsipalens opprinnelige mål blir oppfylt.

Dersom aktørene hadde samme målsetning og full tilgang til informasjon ville ikke slike beslutningsproblemer oppstå. Agenten ville i dette tilfellet hatt samme ønske om å oppnå gode resultater som prinsipalen, og prinsipalen kunne observert agenten i prosessen. I denne situasjonen trenger prinsipalen kun å kompensere agenten for den tiden han bruker på å jobbe mot prinsipalens mål. Men slike strenge antakelser gjør situasjonen fjern fra virkeligheten og dårlig egnet til å analysere forholdet mellom to aktører av denne typen.

Man kan også tenke seg en lignende situasjon hvor begge aktører fortsatt har full informasjon, men hvor prinsipalen og agenten har forskjellige målsettinger og preferanser. I denne situasjonen kan agenten bli fristet til å handle etter sine egne preferanser, selv om dette kunne gå ut over prinsipalens målsetting. Likevel vet agenten at prinsipalen har full informasjon og får med seg at agenten konsentrerer seg om andre oppgaver. Forutsatt at kontrakten som er inngått mellom aktørene kan håndheves gjør dette at agenten fortsatt må konsentrere seg om prinsipalens mål for å unngå problemer. Derfor sikres det også i denne situasjonen at det blir arbeidet mot prinsipalens mål. På samme måte som forrige situasjon gjør antakelsen om full informasjon også denne situasjonen virkelighetsfjern og dermed uegnet til å analysere forholdet mellom en donor og en mottaker og den resultatbaserte kontrakten. Forutsetningen om at kontrakten kan håndheves er streng og vil ikke nødvendigvis være oppfylt i bistandssammenheng. Derfor blir denne forutsetningen nøyere diskutert senere.

Som nevnt innledningsvis vil forholdet mellom de to aktørene være preget av både forskjellige mål, preferanser og asymmetrisk informasjon i den virkelige verden. Prinsipalens- og agentens målsetting kan i mange sammenhenger være overlappende, men ikke identiske. I tillegg vil prinsipalen sjeldent ha full informasjon over hvilken type agent det er snakk om eller innsatsen han legger ned. I oppgaven kommer jeg ikke til å se på modeller med utvalgsrisiko, men dette diskuteres senere i form av forskjellige mottakeres risikoaversjon og lignende.

Prinsipal-agent modellen er et analytisk verktøy som lar oss analysere forholdet mellom aktørene, og gi oss innsikt i hvordan en ordning eller kontrakt kan designes for å gi agenten insentiver til å handle etter prinsipalens interesser. Jeg velger å sette utledningen inn i relevant kontekst, altså resultat basert bistand fra en donororganisasjon til et mottakerland. En gitt bistandsorganisasjon spiller dermed rollen som prinsipal, mens myndighetene i et gitt mottakerland får rollen som agent. Først utledes «first-best» løsningen, altså løsningen under full informasjon for begge aktørene. Så utledes «second-best» løsningen som innebærer asymmetrisk informasjon. Dette gjøres for å vise hvordan informasjonsskjevheten endrer den optimale kontrakten. Denne varianten av prinsipal-agent modellen kalles for skjult handling-varianten fordi prinsipalen ikke kan observere agentens innsats.

2.1 Modellen

2.1.1 Tilfellet med full informasjon

Anta nå at en bistandsorganisasjon ønsker å øke antallet barn som gjennomfører grunnskolen i et mottakerland. Dette er ønskelig av mange grunner, men for nå holder det å si at bistandsorganisasjonen ønsker å hjelpe mottakerlandet i gang med økonomisk utvikling. For dette trenger man utdannede mennesker. Mottakerlandets myndigheter ønsker også å arbeide for økt grunnskolegang i landet, men de har mange andre forhold de også må ta hensyn til. Derfor allokterer de ikke så mye ressurser til dette arbeidet som bistandsorganisasjonen ønsker. I det følgende utledes modellen som en kontrakt mellom bistandsorganisasjonen og mottakerlandets myndigheter, hvor målet for kontrakten er å best mulig sikre at mottakerlandets myndigheter handler etter bistandsorganisasjonens ønske. Utledningen er basert på Nicholson and Snyder (2012, kap.18). Det antas at prinsipalen er risikonøytral mens agenten er risikoavers. Agenten avgjør om han ønsker å godta kontrakten eller ikke, og dersom han godtar bestemmer han innsats $e \geq 0$ på egenhånd. En økning i e øker det endelige utfallet, altså hvor mange barn som fullfører grunnskolen i landet. Anta nå at fullføringsraten, y , bestemmes av følgende enkle, lineære funksjon:

$$y = e + \epsilon \quad (1)$$

Fullføringsraten øker i mottakerlandets innsats e , men blir også påvirket av en tilfeldig stokastisk variabel ϵ . Denne representerer faktorer som agenten ikke har kontroll over, men som vil påvirke det endelige resultatet. Slike faktorer kan være alt fra eksterne tilbuds- og etterspørselssjokk som treffer økonomien til naturkatastrofer som flom og jordskjelv. Det antas at ϵ er normalfordelt med forventningsverdi 0 og varians σ^2 , dvs. $\epsilon \sim N(0, \sigma^2)$. Agentens har en kostnad ved å yte innsats for å øke fullføringsraten, blant annet fordi dette arbeidet krever investeringer i skoletilbudet. Denne kostnaden $c(e)$ er økende i innsats og konveks, [$c'(e) > 0$] og [$c''(e) > 0$].

Bistandspengene w kan i denne bistandsformen sees på som en belønning av resultat eller innsats, avhengig av hva prinsipalen har mulighet til å observere. I dette første tilfellet antas det at prinsipalen har full informasjon, så w vil her kunne sees på som en belønning av agentens innsats.

Fordi bistandsorganisasjonen ønsker å hjelpe mottakerlandet gir fullføringsraten positiv nytte for bistandsorganisasjonen. Netto nytte av kontrakten for prinsipalen kan derfor uttrykkes slik:

$$y_n = y - w \quad (2)$$

Den risikonøytrale prinsipalen ønsker å maksimere forventningsverdien til sin netto nytte:

$$E[y_n] = E[e + \epsilon - w] = e - E[w] \quad (3)$$

Agenten har en forventet nyttefunksjon av bistandspenger w og en konstant risikoaversjonsparameter $A > 0$ som inngår fordi agenten er antatt risikoavers. Den forventede nyttefunksjonen er antatt følgende form:

$$E[U] = E[w] - \frac{A}{2} \text{Var}(w) - c(e) \quad (4)$$

I tilfellet med full informasjon er det relativt enkelt å designe en optimal bistandskontrakt. Prinsipalen kan betale agenten en fast overføring w^* hvis han yter den optimale innsatsen e^* , og ingenting ellers. Merk

at dette bare er mulig så lenge aktørene har full informasjon og prinsipalen perfekt kan observere agentens innsats. Agentens forventede nytte for denne kontrakten kan finnes ved å sette forventede verdien $E[w^*] = w^*$ og variansen til den faste bistandsoverføringen $Var(w^*) = 0$, i tillegg til den optimale innsatsen e^* inn i ligning (4). For at agenten skal akseptere kontrakten må den forventede nytten overstige nytten av alternativene. For enkelhets skyld antas det her at agenten har null forventet nytte av sine alternativer.

$$E[U] = w^* - c(e^*) \geq 0 \quad (5)$$

Ligning (5) er omtalt som «the participation constraint» eller deltakelsesbegrensningen i tilfellet med full informasjon. Dersom den ikke er oppfylt vil ikke agenten godta kontrakten, og det må reforhandles om det skal inngås en avtale. For å gjøre bistandsavtalen effektiv gir prinsipalen den laveste mulige bistanden som oppfyller deltakelsesbegrensningen, altså $w^* = c(e^*)$. Prinsipalens netto nytte blir dermed:

$$E[y_n] = e^* - E[w^*] = e^* - c(e^*) \quad (6)$$

som maksimert med hensyn på e^* oppfyller førsteordensvilkåret:

$$c'(e^*) = 1 \quad (7)$$

I en optimal kontrakt under full informasjon er marginalkostnaden av innsats lik marginalnyttens av innsats, som er lik 1.

2.1.2 Modellen med skjult handling; asymmetrisk informasjon

Dersom prinsipalen kan observere agentens innsats kan løsningen over implementeres ved å beordre agenten til å yte den optimale innsatsen e^* . Dersom dette ikke er tilfellet kan ikke innsats lenger være den avgjørende faktoren for kontrakten. Men prinsipalen kan fortsatt insentivere innsats ved å gjøre deler av bistanden avhengig av fullføringsraten y . På denne måten kan man gjøre bistanden, belønningen til agenten, avhengig av resultatet, slik at agenten har insentiver til å jobbe mot dette resultatet selv om han i utgangspunktet ikke deler prinsipalens målsettinger. Det er dette poenget som er hovedideen bak resultatbasert bistand, og gir opphav til navnet. En prinsipal-agent modell med skjult handling lar oss analysere en slik kontrakt.

I denne varianten antas det at bistanden $w(y)$ er en lineær funksjon av fullføringsraten og har følgende form:

$$w(y) = s + by \quad (8)$$

Hvor s er en fast del i bistanden og kan tolkes som grunnoverføringen. Senere vises det at deltakelsesbegrensningen i tilfellet med asymmetrisk informasjon er avhengig av dette leddet. Det betyr at s er avgjørende for om mottakerlandet godtar kontrakten eller ikke. b kan tolkes som styrken på insentiviseringen av innsats. Høy b betyr at bistanden er veldig avhengig av fullføringsraten og tilsvarende betyr lav b at agenten er mindre avhengig å levere gode resultater for å få bistand. b angir dermed helningen på den lineære funksjonen. I den virkelige verden er det vanlig å benytte seg av flere resultater i samme kontrakt slik at bistandsoverføringen er avhengig av flere ting en kun dette spesifikke resultatet. Da vil ikke lenger formen på ligning (8) representere kontraktene på en god måte. Men modellen illustrerer hvordan insentivmekanismen fungerer og gir oss muligheten til å analysere kontrakten på en oversiktlig måte.

Forholdet mellom prinsipalen og agenten kan sees på som et spill med fire stadier. I det første stadiet

utformes den optimale kontrakten. Dette tilsvarer å gi verdi til parameterne s og b i modellen. I det andre stadiet avgjør agenten om han ønsker å bli med på kontrakten eller ikke. Om agenten velger å bli med kommer man til det tredje stadiet, hvor agenten bestemmer seg for hvilken innsats han skal yte. I modellen betyr dette å gi verdi til parameteren e . I det fjerde stadiet realiseres resultatet y og den tilhørende bistandsoverføringen. Videre utledning av modellen med skjult handling gjøres ved baklengs induksjon, som betyr at vi begynner på det tredje steget og jobber bakover. Dette betyr at vi tar for gitt at prinsipalen tilbyr bistand etter formen fra ligning (8) og at agenten godtar kontrakten i begynnelsen.

Ved å sette ligning (8) inn i ligning (4) får vi agentens forventede nytte av denne kontrakten:

$$E[U] = E[s + by] - \frac{A}{2} \text{Var}(s + by) - c(e) \quad (9)$$

fordi

$$E[s + by] = E[s + be + b\epsilon] = s + be + bE[\epsilon] = s + be$$

og

$$\text{Var}(s + by) = \text{Var}(s + be + b\epsilon) = b^2 \text{Var}(\epsilon) = b^2 \sigma^2$$

kan agentens forventede nytte reduseres til følgende uttrykk:

$$E[U] = s + be - \frac{Ab^2\sigma^2}{2} - c(e) \quad (10)$$

Den maksimerte forventede nytten med hensyn på e oppfylder følgende førsteordensvilkår:

$$c'(e) = b \quad (11)$$

Fordi kostnaden $c(e)$ er konveks vil marginalkostnaden $c'(e)$ være stigende i e . Av ligning (11) ser vi at innsatsen e dermed er stigende i styrken på insentiviseringen av innsats b . Det betyr at agenten vil legge ned mer innsats jo høyere styrken på insentiviseringen er. Ligning (11) viser også at det bare er b som påvirker hvor mye innsats agenten legger ned, ikke den faste delen av bistanden s .

Nå er det på tide å avgjøre om agenten ønsker å være med på en slik kontrakt eller ikke. Det antas som før at agenten godtar kontrakten dersom den forventede nytten $E[U] \geq 0$. Ved å omorganisere ligning (10) finner vi deltakelsesbegrensningen for tilfellet med asymmetrisk informasjon:

$$s \geq c(e) + \frac{Ab^2\sigma^2}{2} - be \quad (12)$$

Som nevnt tidligere avhenger agentens deltakelse av størrelsen på den faste delen av bistanden s . Den må være stor nok til at agenten ikke får negativ forventet nytte. Grunnen er at den usikre delen av bistanden by er mindre verdt for den risikoaverse agenten. Fordi agenten ikke liker risiko vil han verdsette denne delen av bistanden mindre, da den svinger med faktorer som er utenfor agentens kontroll. Dette er i utgangspunktet ikke noe problem for prinsipalen, ligning (11) viser tross alt at innsatsen til agenten ikke avhenger av denne delen av bistandsoverføringen. Prinsipalen får dermed agenten til å handle etter sine preferanser selv om han må gjøre deler av bistanden fast og risikofri. Det er likevel et problem som kan oppstå, og det handler om hvor dyr den endelige kontrakten ender opp med å bli for prinsipalen. Dette er et potensielt problem når man skal avgjøre om denne bistandsformen har noe for seg sammenlignet med konvensjonelle bistandsformer.

Det som gjenstår nå er å løse det første steget, nemlig å sette en verdi på b . Prinsipalen ønsker å maksimere sin forventede netto nytte:

$$E[y_n] = E[e + \epsilon - (s + by)] = E[e] - (s + be) = e - s - be = e(1 - b) - s \quad (13)$$

Dette er underlagt to begrensninger. For det første gjelder ligning (12), altså må prinsipalen tilby en s som er stor nok til at agenten godtar kontrakten. Det er klart at for at kontrakten skal være effektiv, og s ikke påvirker innsatsen til agenten, tilbyr prinsipalen en så lav s som mulig. Han tilbyr da en s lik høyre side i ligning (12). Den andre begrensningen er uttrykt med ligning (11). Denne begrensningen sier at agenten velger en innsats e utifra egne preferanser, og ikke preferansene til prinsipalen som ikke kan observere innsatsen. Denne begrensningen kalles «the incentive compatibility constraint». Ved å sette begge disse begrensningene inn i ligning (13) får vi et uttrykk for prinsipalens netto nytte som en funksjon av agentens innsats:

$$e - c(e) - \frac{A\sigma^2[c'(e)]^2}{2} \quad (14)$$

Den optimale innsatsen i «second-best» løsningen, løsningen under asymmetrisk informasjon, e^{**} oppfyller førsteordensvilkåret:

$$c'(e^{**}) = \frac{1}{1 + A\sigma^2 c''(e^{**})} < 1 \quad (15)$$

Av ligning (11) ser vi at høyre side i dette uttrykket også er lik styrken på insentiviseringen b i den optimale løsningen under asymmetrisk informasjon. Ved å sammenligne ligning (7) med ligning (15) ser man at informasjonsskjevheten fører til lavere innsats fra agenten i likevekt. Siden $c'(e^*) = 1$ og $c'(e^{**}) < 1$ er $c'(e^*) > c'(e^{**})$ fordi kostnadene er antatt konvekse, [$c''(e) > 0$], dvs. $e^* > e^{**}$. Grunnen til at dette skjer er at prinsipalen nå har motstridende interesser. På den ene siden vil han forsikre den risikoaverse agenten mot risiko, det vil si å gjøre bistanden mindre avhengig av resultatet ved en lavere b . Men på den andre siden må han sikre at agenten har sterke nok insentiver til å utføre oppgaven han er pålagt, som betyr en høyere b . Ligning (11) viser at resultatet blir $0 < b < 1$.

Om den resultatbaserte bistandskontrakten vil gi en effektivitetsgevinst sammenlignet med mer konvensjonelle bistandsformer avhenger av om gevinsten av effektivitetsøkningen er stor nok til å overstige aktørens kostnader forbundet med en slik kontrakt. Effektivitetsgevinsten er i hovedsak forbundet med at man kan oppnå mer resultat av utviklingsrettet arbeid per bistandskrone på grunn av insentiviseringsmekanismen. Kostnadene vil i stor grad handle om risikotillegget prinsipalen må betale for å kompensere mottakerlandet for den risikoen de blir utsatt for, i tillegg til ekstrakostnadene blant annet forbundet med den uavhengige evalueringen av resultatene. I Janus and Keijzer (2015) beregner for eksempel Storbritannias «Department for International Development» (DFID) at ekstrakostnadene forbundet med et resultatbasert prosjekt med hensikt å bedre vanntilførselen og de sanitære forholdene i rurale områder i Tanzania til å være omtrent 7,62 millioner GBP, sammenlignet med å bruke input-basert finansiering. Dette viser at ekstrakostnadene resultatbasert bistand medfører ikke må neglisjeres. I virkeligheten er det antakeligvis både situasjoner hvor det vil lønne seg og ikke lønne seg å gi bistand gjennom en resultatbasert kontrakt. Det vil avhenge av mange forhold og diskuteres i dette kapittelet for å gi et klarere bilde på hvilke situasjoner resultatbasert bistand kan ha noe for seg, og hvilke situasjoner det vil være bedre å ty til andre løsninger. Andre forhold enn de som blir diskutert her kan også påvirke om resultatbasert bistand vil være riktig å bruke og vil bli diskutert senere i oppgaven.

2.2 Tilgang på informasjon

Modellen viser at med en gang aktørene har asymmetrisk tilgang på informasjon vil den optimale kontrakten innebære lavere innsats fra agenten. I modellen med skjult handling er det forutsatt at prinsipalen ikke har mulighet til å observere agentens innsats, en forutsetning som er verdt å diskutere fordi den i aller høyeste grad gir implikasjoner på hvordan kontrakten best utformes. I modellen blir som vist utslaget at bistandsoverføringen $w(y)$ betinges av oppnådde resultat og ikke agentens innsats.

Savedoff and Partner (2010) påpeker at det er tilgang på informasjon om to sentrale punkter som avgjør hvordan kontrakten utformes i praksis. For det første er prinsipalens tilgang på informasjon om agentens innsats, og informasjon om de prosessene som skal til for å gjennomføre oppgaven, essensielt for den endelige kontrakten. I modellen så vi to varianter av nettopp dette punktet. Først viste modellen at full tilgang på informasjon resulterte i en enkel kontrakt uten at deler av bistanden trengte å være usikker, eller betinget av resultat. I det andre tilfellet viste modellen at prinsipalen står ovenfor en avveining mellom å mane til innsats fra agenten og å forsikre agenten mot usikkerhet når det ikke var mulig å observere agenten perfekt. Denne avveiningen gjør at prinsipalen velger $0 < b < 1$.

Det andre punktet som forfatterne trekker frem er hvor vanskelig det er å spesifisere og måle resultatet av arbeidet agenten gjør. For å fortsette eksemplet fra utledningen dreier dette seg om vanskelighetsgraden ved å måle fullføringsraten av elever som gjennomfører grunnskolen i mottakerlandet. I praksis vil det helt klart være store forskjeller på dette, fordi tilgangen på denne typen informasjon avhenger av mange faktorer. I neste kapittel vil jeg diskutere dette punktet ved å bygge ut prinsipal-agent modellen til en såkalt «multitaskmodell». Men tiltak kan gjøres for å sikre at det ikke blir unødvendig vanskelig å innhente denne informasjonen. Man kan for eksempel påse at kontrakten inngås på enkle, målbare resultater. En av pågangsdriverne bak resultatbaserte bistandsprogrammer, «Center for Global Development», poengterer også viktigheten av at avtalen er enkel og oversiktlig, slik at mottakerlandene kan inngå videre avtaler med tredjeparter basert på den fremtidige inntektsstrømmen (Birdsall et al., 2006).

Generelt kan man si at dersom prinsipalen er godt informert om, og har en god forståelse for, produksjonsprosessen, eller i dette tilfellet utviklingsarbeidet, vil kontrakter hvor størsteparten av bistanden er fast være mest effektiv. Altså at størsteparten av bistanden kommer gjennom s leddet i modellen. Dette gjelder særlig om det er vanskelig eller kostbart å skaffe informasjon om resultatet. I denne situasjonen vil prinsipalen være bedre tjent med å forsikre agenten mer mot usikkerhet, sammenlignet med å mane til innsats. På denne måten krever kontrakten et lavere risikotillegg og blir billigere for prinsipalen. Nøyere analyse av hvordan risiko påvirker kontrakten kommer senere. Dersom derimot prinsipalen ikke er god informert om selve prosessen, mens resultatet av arbeidet er enkelt å skaffe informasjon om, vil prinsipalen være tjent med å gjøre en større del av bistanden avhengig av resultatet. Da er det relativt sett viktigere å mane til innsats enn å forsikre mottakerlandets myndigheter mot usikkerhet, slik at prinsipalen sikrer at det legges ned nok innsats i utviklingsarbeidet. I modellen betyr det en økt b , sammenlignet med s . Savedoff and Partner (2010) gir en god sammenligning; fabrikkansatte som kan overvåkes og måles på innsats blir betalt fast lønn for tiden de bruker i fabrikk, mens salgspersonell som drar mye rundt er vanskelig å overvåke og blir stort sett betalt basert på oppnådde resultater.

2.3 Risiko

En av de viktigste innsiktene modellen gir oss er hvordan risiko påvirker forholdet mellom de to aktørene og hvordan dette påvirker den optimale kontrakten. Med risiko i denne sammenheng menes det at agenten står

i fare for å få lite belønning for sitt arbeid, fordi resultatet også er avhengig av faktorer utenfor agentens kontroll. Et uheldig utfall kan dermed føre til en liten bistandsoverføring. Risiko for prinsipalen innebærer faren for at hans målsettinger ikke blir nådd.

2.3.1 Agentens preferanser for risiko

Som tidligere vist gir løsningen under asymmetrisk informasjon en insentivisering av innsats i likevekt lik $0 < b < 1$. Når prinsipalen ikke perfekt kan observere innsatsen e kan han bare insentivisere innsats ved å knytte utbetalingen til resultatet y . Men dette innebærer en overføring av risiko fra den risikonøytrale prinsipalen over på den risikoaverse agenten, fordi det nå vil være svingninger i bistandsoverføringen mottakerlandets myndigheter mottar. Fra ligning (1) husker vi at resultatet blir påvirket av faktorer som er utenfor mottakerlandets kontroll, fanget opp i ϵ . Når mottakerlandet er antatt å være risikoavers betyr dette at de verdsetter usikre fremtidige pengeoverføringer mindre enn sikre. For å godta en slik kontrakt vil de derfor kreve et risikotillegg som skal kompensere for den ekstra risikoen kontrakten pålegger dem. Det tredje leddet i ligning (14) kan tolkes som dette risikotillegget:

$$\frac{A\sigma^2[c'(e)]^2}{2} \quad (16)$$

Risikotillegget i kontrakten er agentens kompensasjon for å bli utsatt for risiko, og er dermed en ekstra-kostnad prinsipalen må betale for å få til en avtale. Hvorvidt en resultatbasert bistandskontrakt vil være å foretrekke for donoren avhenger av om effektivitetsgevinsten overstiger kostnadene. Når risikotillegget øker, øker også donorens kostnad ved bruk av den resultatbaserte bistandskontrakten. Bistandsoverføring etter mer konvensjonelle former krever ikke noe risikotillegg fordi avtalene ikke innebærer noe overføring av risiko fra donoren til mottakeren. På grunn av dette vil en nøye forklaring av risikotillegget være viktig for å forklare hvordan den optimale kontrakten påvirkes av risikoen som avtalen pålegger agenten, og for forståelsen av når resultatbasert bistandskontrakter kan være å foretrekke fremfor konvensjonelle bistandsformer.

Det første som er tydelig er at mottakerlandets egne preferanser for risiko påvirker størrelsen på risikotillegget. Graden av risikoaversjon er angitt av risikoaversjonsparameteret A , antatt $A > 0$. Av uttrykk (16) ser man at jo større denne parameteren er, desto større må risikotillegget være for å kompensere mottakerlandet. Altså er risikotillegget økende i mottakerlandets myndigheters risikoaversjon. Dette resultatet er ikke særlig overraskende. Jo høyere grad av risikoaversjon mottakerlandet har, desto mindre verdsetter de den fremtidige usikre bistandsoverføringen. Derfor må overføringen også være større i utgangspunktet for at mottakerlandet skal mene at belønningen er stor nok til å veie opp for at den svinger i størrelse. I teorien er det dermed tydelig at kostnadene for donoren ved bruk av resultatbaserte bistandskontrakter blir større om mottakerlandet har en høy grad av risikoaversjon. I praksis er det likevel verdt å diskutere hvorvidt det er sannsynlig at en mottaker vil ha en risikoaversjon > 0 . Det er tross alt bare antatt i modellen. Dette er en diskusjon som handler om karakteristikk av bistandsmottakeren, en diskusjon som kommer nøyere senere i oppgaven. For nå nøyer jeg meg med å antyde kort hva som skjer dersom antakelsen om positiv risikoaversjon ikke er oppfylt.

Dersom agenten er risikonøytral, $A = 0$, ser man av uttrykk (16) at risikotillegget faller bort. Om agenten ikke bryr seg om risiko krever han heller ikke noe kompensasjon for å bli påført risiko. Om dette er tilfellet ser man ved å sammenligne uttrykk (6) og (14) at løsningene i de to tilfellene vil bli like. Altså ender man opp i «first-best» løsningen, ekvivalent med $b = 1$.

Skulle agenten være risikoelskende, altså få ekstra nytte av at bistandsoverføringen er usikker, vil risikoaversjonsparameteret være lik $A < 0$. Av uttrykk (16) ser man at dette endrer fortegn på hele risikotillegget,

noe som betyr at prinsipalen kan gjøre bistandsoverføringen mindre ved å flytte risikoen over på agenten. I dette tilfellet vil man ende opp med en løsning hvor $b > 1$. Dette tilfellet er derimot ikke særlig realistisk og legges ikke noe videre vekt på. Jeg fortsetter med å anta $A > 0$.

2.3.2 Prinsipalens preferanser for risiko

En annen forutsetning i prinsipal-agent modellen er at prinsipalen er risikonøytral. Dette er en forutsetning som er verdt å diskutere kort i bistandssammenheng, fordi det slett ikke er sikkert et det stemmer i praksis. I sin originale form beskriver prinsipal-agent modellen et forhold mellom eierskapet og daglig ledelse i en bedrift. At eierne er risikonøytrale i den situasjonen forklares ved at eierskapet er spredt utover alle aksjonærene. Hver enkelt aksjonær bærer en relativt liten del av den totale finansielle risikoen. Skulle bedriften tape penger blir dette tapet spredt utover aksjonærene. Dermed er den personlige risikoen for hver enkelt aksjonær relativt liten, sett bort fra aksjonærer som eier store aksjeandeler. Samlet sett kan man derfor si at eierskapet, eller prinsipalen, er tilnærmet risikonøytral. Men i bistandssammenheng, hvor prinsipalen er en bistandsdonor, er det ikke like klart at donoren ikke bryr seg om risiko.

Uten å gå for mye inn på en diskusjon om karakteristikkk av bistandsdonorer her, den diskusjonen kommer senere, er det flere grunner til at også donoren kan ha en positiv risikoaversjon $A > 0$. Dette vil etter min mening både være forbundet med donorens størrelse og motivasjon for å gi bistand. I tillegg vil også seriøse bistandsorganisasjoner være interessert i å unngå skandaler og lignende som vil påvirke organisasjonens troverdighet. Dette siste poenget er kanskje mest gjeldende for private bistandsorganisasjoner som er basert på frivillighet, da de er avhengige av å fremstå troverdige for å motta donasjoner.

En prinsipal med positiv grad av risikoaversjon vil være mindre villig til å forsikre agenten. Dette er fordi måten prinsipalen forsikrer på i modellen er å bære en andel av risikoen selv. Alt annet likt er dette mindre interessant for en risikoavers prinsipal. Effekten på den optimale kontrakten blir derfor en større insentivisering av innsats, større b , fordi dette flytter mer risiko over på agenten.

2.3.3 Insentivisering av innsats

Resultatet i ligning (11) viser oss at marginalkostnaden ved innsatsen til agenten skal være lik insentiviseringen av innsatsen i den optimale kontrakten. Da blir det tydelig at graden av insentivisering, b , også vil påvirke størrelsen på risikotillegget. Her kommer også prinsipalens «trade-off» tydelig frem. På den ene siden er prinsipalen tjent med å forsikre agenten mot svingninger i bistandsoverføringen. Dette er som forklart over fordi den risikoaverse agenten verdsetter den usikre overføringen mindre, og risikotillegget gjør kontrakten dyrere for prinsipalen. På den andre siden må prinsipalen passe på at agenten har store nok insentiver til å yte innsats mot prinsipalens mål, som innebærer å gjøre deler av bistanden avhengig av resultatet.

En $b \rightarrow 1$ innebærer kraftig insentivisering av innsats og sikrer dermed at mottakerlandet har god grunn til å arbeide mot det forhåndsavtalte målet. En stor del av den totale bistanden vil i denne situasjonen være resultatbasert. Dette betyr imidlertid en stor risikooverføring fra prinsipalen til agenten. Resultatet er et økt risikotillegg.

Den andre muligheten er $b \rightarrow 0$. I denne situasjonen legger prinsipalen stor vekt på å forsikre agenten mot svingninger i bistandsoverføring, og tar dermed størsteparten av risikoen selv. Her vil den risikonøytrale prinsipalen bære tilnærmet all risiko. Resultatet her er et lavere risikotillegg og dermed billigere kontrakt for prinsipalen, men på bekostning av insentiviseringen av innsats.

2.3.4 Preferanser om avkastningens tidshorisont

Risikotillegget i kontrakten kan også påvirkes av aktørenes preferanser om tidshorisont. Ved bruk av en resultatbasert kontrakt mellom en donor og en mottaker er timingen for investering og bistandsoverføring reversert sammenlignet med konvensjonelle bistandsformer. I stedet for å gi bistand *ex ante* som mottakeren så kan investere i de aktuelle prosjektene krever denne bistandsformen at mottakeren gjør investeringene først. Så, når resultatene av investeringene kan observeres, vil bistandsoverføringen komme. En av de grunnleggende ideene med resultatbasert bistand er at den fremskynder avkastning av investeringer mottakeren eventuelt må gjøre. For eksempel påpeker Barder (2009) at den resultatbaserte kontrakten gir mottakerlandet en pengestrøm som monetariserer den fremtidige sosiale nytten mottakerlandet vil få av investeringene de gjør og gir det på et tidligere tidspunkt. Investeringene vil i mange tilfeller isolert sett være attraktive, men siden den sosiale avkastningen kommer på et senere tidspunkt blir de nedprioritert til fordel for andre investeringer som gir raskere gevinst. Myndighetene i mottakerlandet kan i tillegg være beskranket på flere ting som kapital eller kapasitet til å gjennomføre alle mulige investeringer med positiv avkastning, noe som gjør prioritering av investeringer mer nødvendig. Dermed er ideen at den resultatbaserte kontrakten skal gi mottakeren sterkere insentiver til å gjennomføre investeringen.

Clist and Verschoor (2014) forklarer hvordan mottakerlandets preferanser om tidshorisont for avkastning vil påvirke kontrakten. Det er ikke vanskelig å se for seg at mottakeren av bistand er mer interessert i avkastning på kort sikt enn langsiktige gevinster av sine investeringer. For å fortsette det gjennomgående eksempelet antas det fortsatt at bistandsmottakeren er et trengende land, mer spesifikt myndighetene i dette landet. Politiske aktører er avhengige av å vise til resultater på kort sikt for å sikre oppslutning og beholde makt eller for å hindre opprør. Dermed har mottakeren en betydelig diskonteringsrate på fremtidige verdier, på samme måte som risikoaversjon diskonterer fremtidig usikre verdier. Resultatbasert bistand kan ved første øyekast kan se ut som en god løsning, nettopp fordi den fremskynder avkastningen og gjør investeringen mer attraktiv for mottakerlandet. Men det er likevel ikke så åpenbart at dette løser problemet. I konvensjonelle bistandsformer kommer overføringen av bistanden *ex ante*. Selv om en resultatbasert kontrakt mellom donor og mottaker fremskynder gevinsten av investeringene for mottakeren, må de fortsatt først gjøre investeringen og vise til resultater før de får bistand overført. Overføringen skjer tross alt *ex post*. Da må diskonteringen tas hensyn til og kontrakten blir dyrere for donoren.

2.3.5 Agentens reelle kontroll over utfallet

Fra utledningen av modellen er det antatt at det stokastiske sjokket ϵ er normalfordelt med forventet verdi 0 og varians σ^2 . Ligning (16) viser at også denne variansen påvirker risikotillegget. Med høyere varians kan sjokket ta mer ekstreme verdier, enten positive eller negative, noe den rasjonelle agenten er klar over og vil ha kompensasjon for. Fordi agenten er antatt risikoavers er han grunnleggende lite interessert i variasjon i bistand, og jo større denne variasjonen er desto mer kompensasjon vil han ha. Resultatet blir et økt risikotillegg og en lavere b og tilhørende e i den optimale bistandskontrakten. I en studie av lønnsstrukturen til personer i lederstillinger finner Aggarwal and Samwick (1999) at de mottar sterkere insentiver, altså høyere b i sin lønnskontrakt, om de jobber for bedrifter med mindre volatil kurs på børsen. Denne studien er med på å underbygge prediksjonen i prinsipal-agent modellen om at større grad av variasjon må kompenseres med større grad av forsikring når agenten er risikoavers.

Diskusjonen dreier seg om hvor stor grad av kontroll agenten egentlig har over utfallet og hvordan dette påvirker den optimale kontrakten. Høy varians, eller lav *signal-to-noise ratio*, betyr at det er mindre sammenheng mellom agentens kostnader og inntekter av den resultatbaserte kontrakten. Agentens innsats e vil derfor

være en dårlig indikator for den forventede inntekten. Dette er med på å gjøre kontrakten mindre forutsigbar og dermed mindre attraktiv for agenten. I motsatt tilfellet betyr lav varians en høy *signal-to-noise ratio*. Her vil innsats være en bedre indikator på agentens forventede inntekt og kontrakten blir mer forutsigbar. Jo lavere varians desto mindre varierer bistandsoverføringen og desto mindre er det også optimalt for prinsipalen å forsikre agenten mot risiko. Resultatet blir et redusert risikotillegg og økt b .

2.3.6 Kan kontrakten straffe agenten?

Lav *signal-to-noise ratio* kan også betyr mer uheldige situasjoner. Om man inngår en resultatbasert kontrakt av den enkle formen modellen beskriver er det teoretisk mulig å ende opp med et negativt resultat, negativ y . Dette kan skje dersom ϵ tar en stor negativ verdi. Om sjokket er stort nok vil det i teorien kunne føre til en negativ y og skape en situasjon hvor insentiviseringen av innsats plutselig blir en straff for agenten. Ligning (8) viser formen for bistandsoverføringen:

$$w(y) = s + by$$

Det andre leddet vil ta negativ verdi og vil dermed trekke ned verdien av den «sikre» delen s , og straffe mottakerlandet for hendelser de ikke kan noe for. I den mest ekstreme varianten av dette er det teoretisk mulig at det negative siste leddet blir større enn s . Da er kontrakten som skulle sikre effektiv bistand til mottakerlandet plutselig blitt en kontrakt hvor mottakerlandet må gi penger til donoren. Altså negativ w . Om varianten med negativ w er mulig i praksis er avhengig av de reelle størrelsene på s , b og y . Det ville i så fall kreve at mye av bistandsoverføringen var avhengig av resultatet i utgangspunktet. I tillegg her kommer problemet med å håndheve kontrakten. Generelt kan det være problematisk å håndheve bistandskontrakter fordi det er ikke finnes noe internasjonal rettsinstans som sikrer at partene blir bundet til kontrakten. Dersom det eneste man taper ved å bryte kontrakten er omdømme og potensiell gevinst fra kontrakten er det ikke nødvendigvis sikkert at kontrakten er bindene på partene. Spesielt mottakeren vil ha insentiver til å misligholde en kontrakt som plutselig betyr at han må betale til donoren. Problemet med håndhevelse av kontrakten kommer jeg tilbake til senere.

En potensiell løsning på det teoretiske problemet med negativ w kunne være å pålegge $w(y) \geq 0$ som en beskrankning når kontrakten utformes. Dersom dette var en beskrankning i kontrakten ville man kunne unngå situasjoner hvor agenten må betale donoren. Det er verdt å merke seg at en slik beskrankning ville endret den optimale kontrakten. Alt annet likt ville det gjort prinsipalen mindre villig til å forsikre mottakeren mot risiko, siden prinsipalen indirekte blir sittende med større risiko i en slik kontrakt. Jeg nøyer meg med å si at en slik beskrankning ville endret den optimale kontrakten og har overfladisk antydte implikasjonene.

Et mer realistisk utfall er at en stor negativ ϵ gjør resultatet negativt og dermed reduserer bistandsoverføringen under s i en gitt periode. Husk fra ligning (12) at størrelsen på s er bestemmende på om agenten vil godta kontrakten eller ikke. I denne perioden blir mottakerlandet satt i en situasjon som er så dårlig at de aldri ville godtatt den i utgangspunktet. I den aktuelle situasjonen er den sikre delen av bistanden mindre enn det «the participation constraint» og kompenserer ikke mottakerlandet tilstrekkelig. Men det kan bli dårligere enn som så, kontrakten kan nemlig i teorien enkelt låse mottakerlandet i et rent tapsprosjekt. I den aktuelle perioden har mottakerlandet ytt innsats med en tilhørende kostnad $c(e)$. Dersom det dårlige utfallet sikrer $w(y) < c(e)$ er ikke bistandspengene en gang nok til å kompensere mottakerlandet for de kostnadene de påføres av å utføre donorens oppgave. Dersom mottakeren ikke er myndighetene i et land, men for eksempel en liten organisasjon, vil dette i verste fall kunne bety konkurs. I Audit Commission (2012, s.16) hevdes det at dette selekterer mulige mottakere for resultatbasert bistand. For små aktører vil være utelukket fordi de ikke kan bære den finansielle risikoen kontrakten innebærer.

Dette poenget gir også implikasjoner for andre deler av kontrakten. Hvordan resultatet y blir rapportert vil nemlig påvirke sannsynligheten for slike dårlige utfall for mottakeren. I eksemplet med fullføringsrate av elever i grunnskolen i mottakerlandet er det to åpenbare alternativer for hvordan resultatet skal rapporteres. Den første varianten er å rapportere det faktiske antallet i hver periode og tegne kontrakten på dette. Det andre alternativet er å rapportere fullføringsraten i hver periode i forhold til et basisår. I denne varianten er det mulig å få negative verdier på y i praksis, dersom man i en periode ser færre fullføre grunnskolen enn i basisåret. Dette poenget kan derfor brukes som et argument for at den første rapporteringsmetoden er å foretrekke, da man med større sannsynlighet unngår problemet med negativ y i praksis.

Det er verdt å merke at diskusjonene i de to siste seksjonene er praktiske problemer snarere enn teoretiske. I teorien skal størrelsene på parameterne i kontrakten sikre at mottakerlandet får adekvat kompensasjon for den risikoen det blir utsatt for. Uheldige utfall i enkelte perioder som resulterer i lite bistand er en mulighet som agenten får kompensasjon for gjennom risikotillegget. Men i praksis kan det likevel vise seg å være vanskelig å opptre tidskonsistent for begge aktørene. Dette leder også inn i en diskusjon som er sentral i litteraturen, nemlig hva som skal gjøres med «taperne», de mottakerne som ikke leverer resultat. Denne diskusjonen tar jeg i kapittelet om bistandsdonoren.

2.4 Sammenfallende målsetninger og preferanser

2.4.1 Effektivitetsgevinst ved bruk av resultatbaserte kontrakter

Den mulige effektivitetsgevinsten av en resultatbasert bistandskontrakt er basert på at agenten får monetære insentiver til å gjøre de nødvendige investeringene som kreves for å oppnå gode resultater, når bistandsoverføringen avhenger av resultatene. Men dette er bare en fordel dersom aktørene har heterogene målsetninger. Dette poenget kan illustreres ved å anta en situasjon hvor prinsipalen og agenten har identiske målsetninger og preferanser. Som diskutert tidligere vil dette føre til at agenten arbeider mot samme målsetting som prinsipalen når han gjør oppgaven i prinsipalens sted. Dette er fordi agenten nå verdsetter y på samme måte som prinsipalen. Likevel ville effektivitetsgevinsten her falle helt bort sammenlignet med om bistandsoverføringen til agenten skjer gjennom en flat budsjettstøtte. En flat budsjettstøtte er en fast, ubetinget bistandsoverføring fra en donor til en mottaker. Grunnen er at den resultatbaserte kontrakten utsetter agenten for risiko når belønningen er avhengig av resultatet. Når preferansene er like har ikke prinsipalen noe grunn til å insentivisere til innsats. Fordi agenten verdsetter y på samme måte som prinsipalen vil en resultatbasert kontrakt bare helt unødvendig utsette agenten for risiko. Agentens forventede nytte blir redusert på grunn av usikkerheten som unødvendig pålegges han. I tillegg må prinsipalen betale et risikotillegg som er helt unødvendig. Dermed vil den mulige effektivitetsgevinsten av resultatbasert bistand bare realiseres dersom aktørene ikke deler preferanser og målsetninger. Dette er et resultat som har stor innvirkning på eventuell bruk av resultatbaserte kontrakter på bistandsoverføringer i praksis. Resultatbasert bistand har i teorien større mulig effektivitetsgevinst jo mindre sammenfallende aktørenes preferanser er.

Dette poenget gjør at initiativtakeren bak en variant av resultatbasert bistand, «Center for Global Development» ikke ser på sammenfallende preferanser som en forutsetning for at bistanden skal være effektiv, så lenge den gjøres gjennom en resultatbasert kontrakt. Snarere tvert i mot. Dette står i kontrast til den generelle oppfatningen i donormiljøet om at man burde samarbeide med land som deler donorens målsetninger. De eneste forutsetningen som nevnes er at det må være et godt mål på resultatet som blir levert og en troverdig måte å verifisere resultatene på. Birdsall et al. (2012, s. vi) anbefaler derfor denne bistandsformen til såkalte «fragile states», land som kan ha andre preferanser og mindre statlig kapasitet.

2.4.2 Lite sammenfallende preferanser et hinder for langsiktige resultater?

Diskusjonen over og argumentasjonen til «Center for Global Development» baserer seg begge på poenget med at effektivitetsgevinsten ved resultatbaserte kontrakter faller bort når aktørene deler preferanser. Prinsipal-agent modellen viser at dette er et viktig poeng som bør tas hensyn til. Likevel er det også fremmet gode argumenter for at det bør være noe likhet mellom donor og mottakers målsettinger. Blant andre har Verdensbanken hevdet bekymring over den langsiktige levedyktigheten til prosjektene som gjennomføres gjennom resultatbaserte kontrakter dersom ikke donor og mottaker jobber mot samme mål (Vivid Economics, 2013).

I utgangspunktet er det et spørsmål om kontrakten gir mottakeren monetære insentiver til å foreta endringer og investeringer de ellers ikke ville gjort. Altså om den resultatbaserte kontrakten utgjør en materiell forskjell. Dersom preferansene og målsettingene er for like vil kontrakten som vist over bare gjøre belønningen usikker for et arbeid mottakeren uansett ville gjort. Men om man ser på den mer langsiktige virkningen kan det være en fordel at aktørene deler preferanser. Dersom mottakerlandet uansett ville gjort investeringene er det også mer sannsynlig at de vil fortsette å følge opp prosjektet selv etter at den kontraktfestede tiden har gått ut. Om det ikke er noen likhet mellom målsettingene til aktørene skaper den resultatbaserte kontrakten monetære insentiver til å gjennomføre prosjektet så lenge mottakerlandet blir belønnet for det. Men sannsynligheten er større for at prosjektet blir neglisjert og underprioritert med en gang kontraktstiden er ute og belønningen faller bort. Det fremstår altså en motsetning mellom ønsket om at kontrakten skal utgjøre en materiell forskjell og at prosjektet ikke skal være en kortvarig affære. For å relatere det til det gjennomgående eksempelet er det lite ønskelig at mottakerlandet skal slutte å fokusere på å heve utdanningsnivået i arbeidsstokken med en gang kontrakten utløper.

Dette er en aktuell problemstilling som påvirker når det er riktig å gi bistand gjennom en resultatbasert kontrakt. Clist and Verschoor (2014) argumenterer for at det aller viktigste tross alt er om bistandsformen har noe effektivitetsgevinst eller ikke. Altså mener de det er viktigst at kontrakten utgjør en materiell forskjell. Dersom målsettingene er like kan bistanden gis gjennom andre kanaler som ikke påfører agenten den unødvendige risikoen og tilhørende redusert forventet nytte.

2.5 Håndhevelse av kontrakten

Diskusjonene i denne oppgaven forutsetter at kontrakten er bindende på begge partene. I prinsipal-agent modellens originale kontekst er det vanlig å anta at kontrakten kan håndheves av en domstol. Dette er forutsatt at utfallet y enkelt kan observeres og rapporteres, slik at det kan brukes som grunnlag for en insentivkontrakt mellom partene. Denne forutsetningen blir som nevnt diskutert nærmere i neste kapittel. Som jeg nevnte i delen om kontrakten kunne straffe agenten kan det oppstå et problem med håndhevelse av slike kontrakter i bistandssammenheng fordi det ikke finnes noen internasjonale rettsinstanser som kan håndheve kontraktene. Dette gjør denne antakelsen problematisk. Annet enn tap av omdømme og mulig gevinst fra kontrakten er det lite som sikrer at partene faktisk holder seg til kontrakten som avtalt. Dette poenget reiser en del interessante spørsmål. Finnes det for det første noen kontrakter som binder partene til kontrakten selv om den ikke rettslig kan håndheves? Og for det andre, hvordan påvirker håndhevelsesproblemet den optimale kontrakten? Jeg skal diskutere det siste spørsmålet først.

2.5.1 Påvirkning på den optimale kontrakten

I delen om kontrakten kunne straffe agenten trakk jeg frem den ekstremt uheldige situasjonen hvor mottakerlandets myndigheter måtte betale til donoren som en situasjon hvor det var sannsynlig at kontrakten blir

misligholdt av agenten. I den delen foreslo jeg en beskrankning $w(y) \geq 0$ i kontrakten og antydte at dette ville endre hele kontrakten. Alt annet likt ville det gjort prinsipalen mindre villig til å forsikre agenten mot risiko fordi han ble sittende igjen med mer risiko selv, slik at b øker. Men om man antar at mottakerlandets myndigheter misligholder kontrakten i denne situasjonen blir den beskrankningen indirekte gjeldene uavhengig av om den er spesifisert i utformingen av kontrakten eller ikke. Dette er fordi begge aktørene antas å være rasjonelle, altså vet donoren at mottakerlandets myndigheter misligholder kontrakten dersom realisert $w(y) < 0$. Alt annet likt vil dette som tidligere gjøre donoren mindre villig til å forsikre mottakerlandets myndigheter mot risiko fordi han sitter med større risiko selv når kontrakten ikke kan håndheves i den uheldige situasjonen $w(y) < 0$. På denne måten kan det tenkes at fraværet av mulighet for håndhevelse fører til en sterkere insentivering og dermed mer risiko som flyttes over på agenten.

Men det er ikke bare mottakerlandets myndigheter som kan misligholde kontrakten. Donoren kan bli tvunget til å misligholde kontrakten av økonomiske grunner, for eksempel ved at de mister økonomisk støtte eller lignende som gjør at de rett og slett ikke har råd til å gi bistand til mottakeren. En annen mulighet er at det blir avdekket en stor skandale i mottakerlandet som donoren ikke ønsker å bli assosiert med slik at han bryter avtalen. Faren for at prinsipalen misligholder kontrakten betyr større risiko for agenten, som alt annet likt betyr lavere optimal b . Siden disse to effektene trekker insentiveringen i hver sin retning gir håndhevelsesproblemet en tvetydig effekt på den optimale kontrakten. Hvilken effekt som er sterkest er ikke åpenbart, og oppgaven går ikke noe videre på dette.

2.5.2 «Self-enforcing contracts»

I litteraturen om kontraktsteori er kontrakter som virker bindende på begge parter uavhengig om de rettslig kan håndheves mye omtalt, såkalte «self-enforcing contracts». Uten å gå for nøye inn på denne delen av litteraturen skal jeg diskutere slike kontrakter kort. For eksempel påpeker Thomas and Worrall (1990) og Levin (2003) at for at kontrakter skal virke bindende uavhengig av rettslig håndhevelse må de sikre at ingen av partene har noen grunn til å misligholde dem. Dette poenget virker ved første øyekast åpenbart, men det er likevel grunn til å diskutere det litt nærmere. Et logisk utgangspunkt for kontrakten må derfor være at partenes nytte av kontrakten ikke er negativ. I utledningen av prinsipal-agent modellen viste jeg at dette blir oppfylt for agenten gjennom deltakelsesbegrensningen, gitt ved ligning (12). Det kritiske å huske her er at dette sikrer at agentens gjennomsnittlige nytte ikke er negativ, da forventningsverdi er ekvivalent med gjennomsnittsverdi. Selv om kontrakten sikrer agenten ikke-negativ nytte i gjennomsnitt er det i utgangspunktet ikke noe som hindrer at agentens realiserte nytte på et gitt tidspunkt er negativ. Det at modellen tegner virkeligheten som et én-periode spill hvor agenten bestemmer seg for innsats én gang før sjokk og bistandbelønning realiseres gjør at dette fort kan overses. Med denne innsikten kan man derfor innføre beskrankninger som ikke bare sikrer ikke-negativ nytte for partene i gjennomsnitt, men også i alle mulige utfall. Poenget med at partene taper omdømme av å misligholde kontrakten kan enkelt inkluderes ved å endre beskrankningene til å være at den realiserte nytten ikke skal være mer negativ enn den kostnaden som oppstår av å misligholde kontrakten, i form av tapt omdømme. Slike restriksjoner vil selvfølgelig endre hele kontrakten, men alt annet likt vil dette flytte mer risiko over på prinsipalen og ha en negativ effekt på hans netto forventede nytte. Dersom det finnes en slik kontrakt vil den være «self-enforcing» og binde partene til kontrakten selv om den ikke kan håndheves i noen rettsinstans, nettopp fordi ingen av partene har noen grunn til å misligholde den.

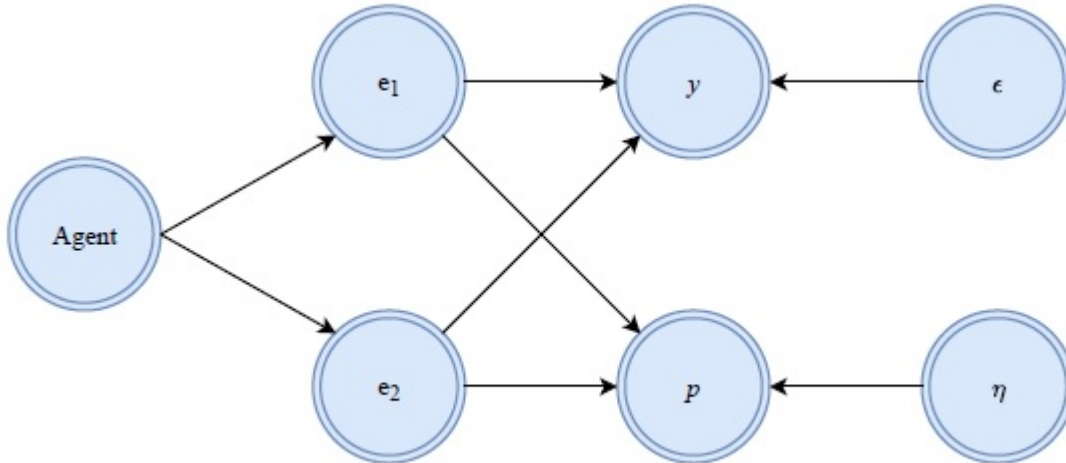
3 Multitaskmodellen

Som nevnt i forrige kapittel hviler prinsipal-agent modellen på en forutsetning om at resultatet enkelt kan måles og rapporteres. Denne forutsetningen er høyst problematisk og gjør at situasjonen som blir modellert ikke samsvarer med de faktiske kontraktforholdene i den virkelige verden. I den klassiske prinsipal-agent modellen er resultatet y definert som alt prinsipalen bryr seg om, unntatt belønningen w . Dette vises ved at prinsipalens netto nytte uttrykkes som:

$$y_n = y - w$$

Resultatet y innebærer dermed alle agentens handlinger og effektene av disse handlingene, både kortsiktige og langsiktige. Gibbons (1998) argumenterer dermed for at resultatet y i den klassiske prinsipal-agent modellen er misvisende enkelt. Han definerer y som «the agent's total contribution to firm value» (Gibbons, 1998, s.7), en definisjon som er umulig tallfeste. For å sette det inn i det gjennomgående eksempelet blir det klart at fullføringsraten av elever gjennom grunnskolen i mottakerlandet ikke kan være alt prinsipalen bryr seg om. Snarere vil heller det overordnede målet til prinsipalen om å øke produktiviteten i arbeidsstokken i mottakerlandet være et bedre mål på alt prinsipalen bryr seg om, og dermed en mer passende y . Å øke fullføringsraten er da bare en av mange måter å bidra til dette overordnede målet på. Med denne definisjonen er det både vanskelig og kostbart å måle og rapportere resultatet y , samt å bruke dette som grunnlag for en resultatbasert insentivkontrakt.

I det følgende skal jeg bygge ut den klassiske prinsipal-agent modellen til en såkalt multitaskmodell. Dette er en modell som adresserer forutsetningen om at resultatet er enkelt målbart. I tillegg gjøres det rom for at agenten kan gjøre flere handlinger når han løser prinsipalens oppgave. Modellen forsøker å løse problemet med at resultatet ikke enkelt kan måles og rapporteres, men illustrerer også noen nye problemer som oppstår ved bruk av resultatbaserte insentivkontrakter i den virkelige verden. Utledningen er basert på Gibbons (1998), Baker (1992) og Clist and Verschoor (2014), og gjøres igjennom det gjennomgående eksempelet. Igjen tar en gitt bistandsorganisasjon rollen som donor, mens myndighetene i et trengende mottakerland spiller rollen som agent. Den eneste forskjellen er at prinsipalens overordnede mål nå endres fra å være fullføringsrate til å bli å øke produktiviteten i mottakerlandets arbeidsstokk, som forklart over. Igjen er prinsipalen antatt risikonøytral mens agenten er antatt risikoavers.



Figur 2: Multitaskmodellen.

3.1 Modellen

Fordi det ikke er mulig å perfekt observere og rapportere y kan det heller ikke være grunnlaget for den resultatbaserte insentivkontrakten. I stedet for brukes et objektivt resultatmål i arbeidet mot det overordnede målet. Her er det mye som kan brukes, det å øke produktiviteten i et lands arbeidsstokk er en kompleks oppgave sammensatt av mange prosesser. Jeg velger å relatere det så mye som mulig til det gjennomgående eksemplet og bruker derfor fullføringsraten av elever i mottakerlandets grunnskole som det objektive resultatmålet p . I forrige kapittel nevnte jeg også kort at det i den virkelige verden er vanlig å bruke flere resultatmål i samme insentivkontrakt. For enkelhets skyld utleder jeg modellen med ett resultatmål. Som i den klassiske prinsipal-agent modellen er også nå resultatet y en funksjon av agentens innsats og et stokastisk sjokkledd. Forskjellen nå er som tidligere nevnt at det åpnes for at agenten kan legge inn innsats i forskjellige oppgaver. For enkelhets skyld modellerer jeg med to oppgaver, e_1 og e_2 . Det objektive resultatmålet p modelleres på samme måte:

$$y = me_1 + ne_2 + \epsilon \quad (17)$$

$$p = ke_1 + le_2 + \eta \quad (18)$$

Hvor k, l, m og $n \geq 0$. Parameterne m og n bestemmer hvordan innsatsen henholdsvis i oppgavene e_1 og e_2 påvirker det overordnede målet y . Tilsvarende bestemmer k og l påvirkningen på det objektive resultatmålet p . På samme måte som ϵ er et stokastisk sjokkledd som beskriver påvirkende faktorer utenfor agentens kontroll på det overordnede målet y , er η et stokastisk sjokkledd som fanger opp faktorer utenfor agentens kontroll som påvirker det objektive resultatmålet p . Disse stokastiske sjokkleddene er antatt samme egenskaper som ϵ i den klassiske modellen, $\epsilon \sim N(0, \sigma_\epsilon^2)$ og $\eta \sim N(0, \sigma_\eta^2)$.

Som tidligere har agenten en kostnad ved å gjøre innsats. Kostnadene antas følgende eksplisitte funksjoner; $c(e_1) = \frac{1}{2}e_1^2$ og $c(e_2) = \frac{1}{2}e_2^2$. Disse kostnadene er stigende i innsats og konvekse, $[c'(e_i) > 0]$ og $[c''(e_i) > 0]$ hvor $i = 1, 2$.

Det antas nå at bistandspengene $w(p)$ er en funksjon av det objektive resultatmålet p i stedet for det overordnede målet y . Bistandsoverføringen antas følgende form;

$$w(p) = s + bp \quad (19)$$

hvor s er en fast og risikofri overføringsandel mens b angir graden av insentivisering. Som Baker (1992, s.4) påpeker er en sentral forutsetning i slike modeller at prinsipalens overordnede målsetning ikke inngår i insentivkontrakten til agenten. I stedet brukes det objektive resultatmålet p , som fungerer som en slags «proxy» siden y ikke kan tallfestes og rapporteres. Ideen for prinsipalen er at han indirekte kan få agenten til å oppnå det overordnede målet ved å insentivere konkrete resultat som inngår i prosessen.

Agentens forventede nytte antas samme form som i den klassiske prinsipal-agent modellen:

$$E[U] = E[s + bp] - \frac{A}{2} \text{Var}(s + bp) - \frac{1}{2}e_1^2 - \frac{1}{2}e_2^2 \quad (20)$$

Fordi

$$E[s + bp] = E[s + bke_1 + ble_2 + b\eta] = s + bke_1 + ble_2 + bE[\eta] = s + bke_1 + ble_2$$

og

$$\text{Var}(s + bp) = \text{Var}(s + bke_1 + ble_2 + b\eta) = b^2 \text{Var}(\eta) = b^2 \sigma_\eta^2$$

kan agentens forventede nytte skrives som:

$$E[U] = s + bke_1 + ble_2 - \frac{Ab^2\sigma_\eta^2}{2} - \frac{1}{2}e_1^2 - \frac{1}{2}e_2^2 \quad (21)$$

Agentens maksimerte forventede nytte med hensyn på henholdsvis e_1 og e_2 oppfyller følgende førsteordensvilkår

$$e_1 = bk \quad (22)$$

$$e_2 = bl \quad (23)$$

Ligning (22) og (23) viser at agents optimale innsats i oppgavene avhenger av graden av insentivisering b og den aktuelle oppgavens påvirkning på det objektive resultatmålet, k for e_1 og l for e_2 . Dette er naturlige resultater; den rasjonelle agenten legger mest innsats i den oppgaven som bidrar mest til det objektive resultatmålet, fordi størrelsen på belønningen er avhengig av resultatet.

For at agenten skal godta kontrakten antas det igjen at den forventede nytten fra kontrakten er ikke-negativ, $E[U] \geq 0$. Ved å omorganisere ligning (21) får man deltakelsesbegrensningen i denne multitaskmodellen:

$$s \geq \frac{1}{2}e_1^2 + \frac{1}{2}e_2^2 + \frac{Ab^2\sigma_\eta^2}{2} - bke_1 - ble_2 \quad (24)$$

Som i den klassiske prinsipal-agent modellen avhenger agentens deltakelse av størrelsen på den faste bistandsoverføringen s . Den må være stor nok til å veie opp for agentens kostnader med å yte innsats i tillegg til å kompensere den risikoaverse agenten for risikoen han blir utsatt for, slik at den forventede nytten av kontrakten ikke blir negativ.

Nå gjenstår det bare å løse det første steget, nemlig å finne en verdi for den optimale insentiviseringen, b . Her skiller modellen seg litt fra den klassiske prinsipal-agent modellen. Siden vi nå har to førsteordensvilkår

som avgjør agentens optimale innsats, ligning (22) og (23), løses prinsipalens forventede netto nytte med hensyn på b i stedet for $c'(e)$ som tidligere. Prinsipalen ønsker å maksimere sin forventede netto nytte y_n :

$$y_n = y - w$$

$$E[y_n] = E[me_1 + ne_2 + \epsilon - (s + bke_1 + ble_2 + b\eta)] \quad (25)$$

Prinsipalens forventede netto nytte er også her underlagt to begrensninger. For det første gjelder deltakelsesbegrensningen. Av ligning (24) ser man størrelsen på den faste delen av bistandsoverføringen s som prinsipalen må tilby for at agenten skal godta kontrakten. For at kontrakten skal være effektiv tilbyr prinsipalen en så lav s som mulig, lik høyre side av ligning (24). Den andre begrensningen blir gitt av ligning (22) og (23) som viser agentens optimale innsats. Ved å sette disse ligningene inn i ligning (25) og løse opp får man følgende uttrykk for prinsipalens forventede netto nytte:

$$E[y_n] = bmk + bnl - \frac{1}{2}(bk)^2 - \frac{1}{2}(bl)^2 - \frac{Ab^2\sigma_\eta^2}{2} \quad (26)$$

Den optimale insentiviseringen b^* maksimerer prinsipalens forventede netto nytte:

$$b^* = \frac{mk + nl}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2} \quad (27)$$

Ligning (27) viser hvordan den optimale insentiviseringen avhenger av forholdet mellom parameterne k , l , m og n i tillegg til graden av agentens risikoaversjon og variansen til sjokkledet til det objektive resultatmålet. Altså hvordan forholdet mellom innsatsens påvirkning på det overordnede målet y og det objektive resultatmålet p . Dette skal jeg diskutere dypere senere. Akkurat som i prinsipal-agent modellen med skjult handling står også her prinsipalen overfor en avveining mellom insentivisering og forsikring.

3.1.1 Komparativ statikk av den optimale insentiviseringen

Det er interessant å se nærmere på hvordan den optimale insentiviseringen reagerer på endringer i parameterne som inngår. Jeg begynner med å forklare hva som skjer dersom agentens grad av risikoaversjon øker, eller om variansen σ_η^2 øker.

$$\frac{\partial b^*}{\partial A} = -\frac{\sigma_\eta^2(mk + nl)}{(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2)^2} < 0$$

$$\frac{\partial b^*}{\partial \sigma_\eta^2} = -\frac{A(mk + nl)}{(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2)^2} < 0$$

Av uttrykket ser man at dersom agentens grad av risikoaversjon øker, altså en økt A , vil b^* synke. Dette er et logisk resultat som er blitt diskutert tidligere; jo større grad av risikoaversjon agenten har, desto mer er det optimalt for den risikonøytrale prinsipalen å forsikre agenten mot risiko ved å gjøre bistanden mindre avhengig av resultatene. Tilsvarende ser man at en økt varians i sjokket som påvirker det objektive resultatmålet p , og dermed påvirker agentens bistandsoverføring, reduserer den optimale insentiviseringen. Dette betyr en lavere *signal-to-noise ratio*, som ble diskutert i forrige kapittel. Resultatet er at den optimale insentiviseringen reduseres.

Det neste blir å se hva som skjer med den optimale insentiviseringen dersom parameterne m og n øker,

det vil si dersom henholdsvis innsats e_1 og e_2 påvirker det overordnede resultatet y i større grad enn tidligere.

$$\frac{\partial b^*}{\partial m} = \frac{k}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2} > 0$$

$$\frac{\partial b^*}{\partial n} = \frac{l}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2} > 0$$

Disse uttrykkene er positive, noe som betyr at den optimale insentiviseringen øker dersom en av parameterne m eller n øker. Grunnen er at disse parameterne er direkte koblet med prinsipalens «payoff», det overordnede målet y . Siden prinsipalen bare kan påvirke agentens innsats ved å øke insentiviseringen, gjøre bistandsoverføringen mer avhengig av resultatet, blir det optimalt for prinsipalen å gjøre det uavhengig av hvilken oppgave e_1 eller e_2 agenten legger mest innsats i. Dette avhenger av k og l som påvirker bistandsoverføringen gjennom det objektive resultatmålet p . Siden prinsipalen egentlig bare bryr seg om y , og bare har én måte å insentivere agenten, blir det optimalt å øke insentiviseringen.

Det siste som gjenstår er å se hva som skjer med den optimale insentiviseringen dersom en av parameterne k og l øker, det vil si dersom henholdsvis innsats e_1 og e_2 påvirker det objektive resultatmålet p i større grad enn tidligere.

$$\frac{\partial b^*}{\partial k} = \frac{m(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2) - 2k(mk - nl)}{(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2)^2} = \frac{k}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2} \left(\frac{m}{k} - 2b^* \right) \begin{matrix} \geq 0 \\ \leq 0 \end{matrix}$$

$$\frac{\partial b^*}{\partial l} = \frac{n(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2) - 2l(mk - nl)}{(k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2)^2} = \frac{l}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2} \left(\frac{n}{l} - 2b^* \right) \begin{matrix} \geq 0 \\ \leq 0 \end{matrix}$$

Utrykkene viser at effekten på den optimale insentiviseringen er usikker. Jeg tar utgangspunkt i uttrykket for $\frac{\partial b^*}{\partial k}$ for å forklare hva som avgjør om effekten blir økt eller redusert insentivisering. Tilsvarende argument gjelder for $\frac{\partial b^*}{\partial l}$.

Brøken foran parentesene er identisk med effekten av $\frac{\partial b^*}{\partial m}$ og dermed positiv. Om parentesene er positiv eller negativ blir dermed avgjørende for effekten på insentiviseringen av å øke k . Man ser at dersom forholdet $\frac{m}{k}$ er tilstrekkelig stort vil parentesene bli positiv og den totale effekten $\frac{\partial b^*}{\partial k} > 0$. Forholdet $\frac{m}{k}$ i utgangspunktet er dermed avgjørende for om en økt k øker eller reduserer den optimale insentiviseringen. Et stort forhold betyr at innsats e_1 er mye mer effektivt på det overordnede målet y enn det objektive resultatmålet p . I hvilken grad de to målene påvirkes av innsats e_1 og e_2 , forholdet mellom $\frac{m}{k}$ og $\frac{n}{l}$, omtales som «alignment», eller kalibrering i litteraturen om mulititaskmodeller. Kalibrering av målene kommer jeg nærmere tilbake til senere i kapitlet, men kan i korthet forklares med at mål som er perfekt kalibrert krever identisk miks av innsatsene e_1 og e_2 for å oppnå samme resultat i gjennomsnitt. Med et tilstrekkelig stort forhold $\frac{m}{k}$ gir agenten for lite innsats i e_1 sett fra prinsipalens synspunkt. En økt k innebærer at innsats e_1 blir mer effektivt på p enn tidligere, og bidrar mer til bistandsverføringen. Fra ligning (22) ser man at en økt k virer agentens innsats mer mot e_1 , noe som passer godt med ønsket til prinsipalen. For å forsterke denne effekten blir det optimalt for prinsipalen å øke insentiviseringen, b^* øker.

Tilsvarende ser man at dersom k er tilstrekkelig større en m i utgangspunktet blir den totale effekten $\frac{\partial b^*}{\partial k} < 0$. I denne situasjonen legger agenten allerede for mye innsats i e_1 og det blir derfor optimalt for prinsipalen å redusere insentiviseringen for å redusere agentens innsats. På samme måte er forholdet $\frac{n}{l}$ i utgangspunktet avgjørende for effekten av $\frac{\partial b^*}{\partial l}$.

3.1.2 «First-best» løsningen

«First-best» løsningen innebærer også her at marginalkostnaden av innsats er lik marginalnyttens. Dette er derimot en umulig løsning fordi prinsipalen ikke kan incentivisere oppgavene e_1 og e_2 hver for seg. I denne sammenhengen ville løsningen innebære at marginalkostnaden av innsats, henholdsvis bk av e_1 og bl av e_2 , var lik marginalnyttens m av e_1 og n av e_2 . $c'(e_1) = e_1 = bk$ i optimum. Tilsvarende er $c'(e_2) = e_2 = bl$. $\frac{\partial y}{\partial e_1} = m$ og $\frac{\partial y}{\partial e_2} = n$.

$$bk = m$$

$$bl = n$$

Siden prinsipalen ikke kan incentivisere oppgavene forskjellig er dette avhengig av at målene er perfekt kalibrert og skalert likt, slik at $k = m$ og $l = n$. Forklaringen av skalering kommer jeg nærmere tilbake til senere i kapitlet. Da ser man at b må være lik 1 for at ligningen skal holde. Forutsatt at agenten er risikonøytral slik at han ikke trenger å kompenseres for den risikoen kontrakten utsetter han for viser ligning (27) at $b^* = 1$ når målene er perfekt kalibrert og skalert og agentens risikoaversjon $A = 0$.

Et trivielt eksempel på en situasjon med perfekt kalibrering ville vært at k , l , m og n hadde verdien 1. Da ville y og p blitt påvirket like mye, og på samme måte, av innsatsen e_1 og e_2 . Identisk mikts av innsats kreves for å oppnå samme resultat i gjennomsnitt. I modellen ville dette gitt følgende ligninger:

$$y = e_1 + e_2 + \varepsilon$$

$$p = e_1 + e_2 + \eta$$

På grunn av at både ε og η er antatt forventet verdi lik 0 gir en situasjon med perfekt kalibrering og lik skalering samme forventet verdi til overordnet mål og resultatmål, $E[p] = E[y]$. Det er viktig å understreke at dette ikke betyr at y og p skal være det samme. Det kreves kun at de har lik forventet verdi. Så lenge målene ikke er perfekt kalibrert og skalert er som sagt denne løsningen umulig å oppnå fordi prinsipalen ikke kan incentivisere innsatsen e_1 og e_2 forskjellig.

3.1.3 «Second-best» løsningen

I utledningen av modellen er agenten antatt risikoavers, på samme måte som i prinsipal-agent modellen. Særlig i bistandssammenheng er det rimelig å anta at mottakeren er risikoavers. Ligning (27) viser at dersom agenten har en positiv grad av risikoaversitet, $A > 0$, ender man opp med $b^* < 1$ også med perfekt kalibrering. Dette er fordi det blir optimalt for den rasjonelle, risikonøytrale prinsipalen å forsikre agenten noe mot risiko.

Kravet til perfekt kalibrering er det som gjør «first-best» løsningen umulig i praksis når prinsipalen ikke kan incentivisere oppgavene for seg. I det gjennomgående eksemplet prøver en donororganisasjon å øke produktiviteten i et mottakerlands arbeidsstokk ved å gi bistand gjennom en incentivkontrakt på fullføringsraten av elever gjennom grunnskolen i landet. For å oppnå dette kan mottakerlandet gjøre to handlinger, e_1 og e_2 . Dette kan for eksempel være å øke kvaliteten på utdanningen som blir gitt i grunnskolen, i tillegg til å tilby elevene et varmt måltid i løpet av skoledagen. Det er helt klart at begge disse handlingene vil bidra til både økt produktivitet i arbeidsstokken og øke fullføringsraten i mottakerlandet. Det som også blir tydelig er at det første tiltaket er mer effektivt for å nå det overordnede målet y . Det andre tiltaket vil være mer effektivt for å oppnå en økt fullføringsrate, det objektive resultatmålet p . I denne situasjonen kreves helt

forskjellig miks av innsatsene e_1 og e_2 for å oppnå det samme resultatet i y og p . I modellen ville dette gitt et sett av ligninger av typen:

$$y = 2e_1 + e_2 + \epsilon$$

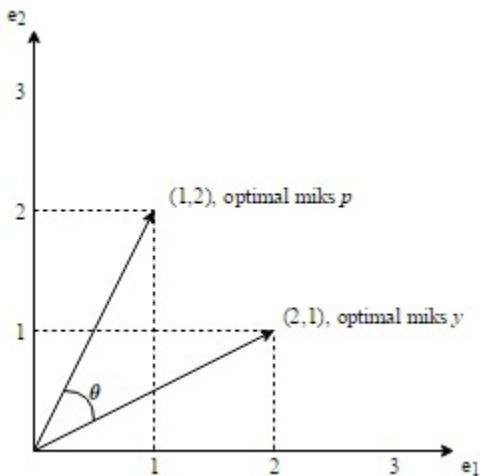
$$p = e_1 + 2e_2 + \eta$$

Her er den første handlingen, øke kvaliteten på utdanningen, dobbelt så effektiv som å tilby elevene et varmt måltid for å oppnå y , mens den andre handlingen er dobbelt så effektiv som den første i å øke fullføringsraten p . Forholdet $\frac{m}{k} = 2$ mens $\frac{n}{l} = \frac{1}{2}$. Komparativ statikk av den optimale insentiviseringen viste at når kalibreringen av målene synker, altså større ulikhet mellom forholdene $\frac{m}{k}$ og $\frac{n}{l}$, synker også b^* . Agentens grad av risikoaversjon er med på å redusere b^* ytterligere.

En omskrivning av ligning (27) viser dette poenget tydeligere:

$$b^* = \frac{\frac{m}{k}k^2 + \frac{n}{l}l^2}{k^2 + l^2 + A\sigma_\eta^2}$$

Situasjonen beskrevet over kan illustreres i et diagram. Vektorene som skyter ut fra origo i figur 3 angir den optimale sammensetningen av de to handlingene e_1 og e_2 for henholdsvis det objektive resultatmålet p og det overordnede målet y . Om vektorene ikke er overlappende, vinkel $\theta > 0$, er ikke målene perfekt kalibrert. Når vinkelen $\theta \rightarrow 0$ øker kalibreringen av målene og den optimale b^* øker.



Figur 3: Multitaskmodell med to handlinger.

3.1.4 Skalering av målene

Gibbons (2010) og Neal (2011) argumenterer for at det er to viktige faktorer som bestemmer b^* , nemlig kalibrering og skalering. Overfor forklarte jeg hvordan kalibreringen av målene kan tolkes som forholdet mellom $\frac{m}{k}$ og $\frac{n}{l}$, og hvordan dette påvirker størrelsen på den optimale insentiviseringen. Perfekt kalibrering innebærer at forholdet $\frac{m}{k}$ og $\frac{n}{l}$ er likt slik at agenten legger ned en miks av innsats i sitt arbeid mot resultatmålet p som også er optimal for det overordnede målet y . Jeg nevnte også at skaleringen av målene er viktig. Dette skal jeg nå forklare litt nærmere.

Anta nå en situasjon hvor det finnes et annet resultatmål g som er perfekt kalibrert med det overordnede målet. Anta videre at resultatmålet g og det overordnede målet y ikke er likt skalert; en økning i resultatmålet

krever det dobbelte av innsatsen som kreves for å øke y . I modellen kan dette for eksempel gi følgende sett med ligninger:

$$y = 2e_1 + 2e_2 + \epsilon$$

$$g = e_1 + e_2 + \eta$$

I denne situasjonen er forholdene like; $\frac{m}{k} = 2$ og $\frac{n}{l} = 2$. Dette betyr at når agenten arbeider mot det alternative resultatmålet g legger han ned en miks av innsats e_1 og e_2 som også er optimal for det overordnede målet y . Men målene krever forskjellig mengde innsats. Siden man her har et resultatmål som krever mye innsats blir det optimalt for prinsipalen å gi agenten stor belønning for arbeidet som blir lagt ned, siden dette uansett bidrar mye til prinsipalens overordnede mål. Om man antar at agenten er risikoneutral viser ligning (27) at $b^* = 2$ med tallene fra ligningsettet over. Dette betyr at det optimale for prinsipalen er å belønne agentens innsats på samme måte som innsatsens bidrag til hans overordnede mål. Skala kan i figur 3 tolkes som at lengden på vektorene er forskjellig selv om de ligger oppå hverandre. Sammen med kalibrering av målene er skalering den viktigste faktoren på bestemmelsen av størrelsen på den optimale insentiviseringen i den resultatbaserte insentivkontrakten.

3.2 Dårlige resultatmål

Tittelen på Steven Kerrs artikkel fra 1975, «On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B», gir en god oppsummering på et viktig problem med insentivkontrakter av denne typen. Artikkelen belyser eksempler fra virkeligheten på belønningssystemer som belønner spesifikke handlinger selv om prinsipalen egentlig håper på en annen. Dette er situasjoner som enkelt kan oppstå når prinsipalens overordnede mål ikke inngår i insentivkontrakten til agenten. For å unngå slike situasjoner er det derfor essensielt å forstå hva som gjør et resultatmål passende, og hva som gjør det upassende for det målet man prøver å oppnå.

Et logisk utgangspunkt, som ved første øyekast kan virke avgjørende, er at det objektive resultatmålet faktisk er korrelert med det overordnede målet. Men om man fokuserer for mye på at målene skal være korrelerte kan man ende opp i situasjonen Kerr beskriver. Grunnen er at korrelasjon ikke er den avgjørende faktoren, det er kalibreringen av målene som er det avgjørende på om resultatmålet er passende eller ikke. Jo bedre det overordnede målet og det objektive resultatmålet er kalibrert, desto mer passende miks av handlingene e_1 og e_2 belønner insentivkontrakten. Gibbons (2005, s.7) oppsummerer det bra; «... p is a valuable performance measure if it induces valuable actions, not if it is highly correlated with y . In short, alignment is more important than noise». Siden prinsipalen bare bryr seg om det overordnede målet y må han insentivere et resultatmål p som får agenten til å gjøre den kombinasjonen av handlinger som bidrar mest mulig til det prinsipalen egentlig vil oppnå. Jo bedre målene er kalibrert, desto mindre er man i situasjonen Kerr beskriver, nemlig å belønne feil miks av handlinger. Som diskutert i delen om «second-best» løsningene vil en lav grad av kalibrering gi en lav optimal insentivisering, lav b^* . Det er ikke noe poeng å gi sterke insentiver til feil miks av handlinger. Lazear (2000) argumenterer med dette poenget for at insentivkontrakter med lav grad av insentivisering er mer effektive enn kontrakter med stor grad av insentivisering når målene er dårlig kalibrert. Men Neal (2011) argumenterer for at insentivkontrakter kan ha noe for seg også om målene er dårlig kalibrert, så lenge ingen av handlingene har en skadelig effekt på noen av målene.

I det gjennomgående eksempelet valgte jeg for å sette fullføringsraten som det objektive resultatmålet for å gjøre utledningen av modellen likest mulig utledningen av prinsipal-agent modellen. Gitt de eksemplene jeg ga for handlingene e_1 og e_2 , øke kvaliteten på utdanningen og tilby elevene et varmt måltid, viser det seg at dette ikke er et spesielt bra resultatmål for det målet donoren ønsker å oppnå. Donororganisasjonen ønsker å

øke produktiviteten i mottakerlandets arbeidsstokk ved å insentivisere effektiv innsats fra agenten. Gitt disse handlingene er resultatmålet dårlig egnet fordi det er lite kalibrert med donororganisasjonens overordnede målsetting, da det insentiviserer en suboptimal miks av innsats, selv om det åpenbart er korrelert med målet. Ved å insentivisere mottakerlandets myndigheter til å oppnå en bra fullføringsrate insentiviserer de dem til å legge stor innsats i handling e_2 , å tilby elevene et varmt måltid. Som diskutert i delen om «second-best» løsninger vil denne insentivkontrakten overbelønne feil innsats, og den realiserede miksen av innsats myndighetene legger ned er lite effektiv i å oppnå det overordnede målet til donororganisasjonen. Dersom man henter opp eksemplet fra «second-best» løsningen om at innsats i e_1 er dobbelt så effektiv på y som e_2 vil det være i donorens interesse å bruke et objektive resultatmål som avhenger mer av e_1 enn e_2 .

3.3 Forvrengte insentiver

3.3.1 «Gaming» av resultatene

Ved å gi en agent eksterne insentiver i form av en monetær belønning åpner man opp for en rekke utilsiktede konsekvenser. Dette er fordi man forvrenger aktørens insentiver ved å tillegge ekstra verdi til bare et fåtall av agentens mulige handlinger. For å diskutere dette nærmere skiller jeg først ut en av de enkleste konsekvensene, «gaming» av resultatene, fra de mer kompliserte utilsiktede konsekvensene. «Gaming» av resultatene kan defineres som å gjøre en handling som øker det objektive resultatmålet p uten å påvirke det overordnede målet noe som helst. Når man tar hensyn til dette kan resultatmål som er gode etter kriteriene kalibrering og skalering likevel vise seg å være upassende fordi det gir rom for at agenten kan «game» resultatene for å øke sin belønning. Baker (2002, s.729) diskuterer et godt eksempel fra Fast and Berg (1975) hvor Lincoln Electric til slutt måtte gå bort fra en insentivkontrakt med sine sekretærer basert på antall klikk på tastaturet. Grunnen var at de fant ut at sekretærene brukte hele lunsjpausen sin til å trykke én knapp gjentatte ganger. Dette er helt klart «gaming» da det økte lønningene til sekretærene uten å gi noe som helst til bedriftens resultat. I utgangspunktet kan det tenkes at antall klikk var et godt resultatmål, men det åpnet opp for en helt uventet og utilsiktet adferd fra sekretærene som gjorde det ubrukelig i praksis. Innsikten fra modellen om å ikke tillegge korrelasjonen mellom resultatmålet og det overordnede målet for mye vekt er i hvert fall høyst relevant i denne sammenhengen. For sekretærene i Lincoln Electric sin del er det helt åpenbart at antall klikk på tastaturet er korrelert med deres arbeidsresultater. I modellsammenheng ville dette for eksempel gitt et sett med ligninger av typen:

$$y = me_1 + ne_2 + \epsilon$$

$$p = ke_1 + le_2 + qe_3 + \eta$$

hvor e_3 er handlingen som «gamer» resultatmålet.

I utgangspunktet er det kanskje enklere å se for seg «gaming» av det objektive resultatmålet i modellens originale kontekst, nemlig i et arbeidsgiver - arbeidstaker forhold. Om det er like stor fare for dette i bistandsammenheng er kanskje ikke like tydelig, men muligheten bør ikke neglisjeres. For eksempel trekker Janus and Keijzer (2015) frem «gaming» av resultatmålene som et potensielt stort problem med «Big Results Now in Education», et resultatbasert samarbeidsprosjekt mellom Verdensbanken, DFID og Sverige som har som hensikt å øke kvaliteten på grunnutdanningen i Tanzania. Resultatbasert bistand fungerer på den måten at donoren ikke blander seg inn i hvordan mottakeren oppnår resultatet, eller hva mottakeren velger å bruke bistandspengene på. En «hands off» tilnærming til økonomisk bistand. Fravær av kontroll og overvåking

gir mottakerlandets myndigheter rom til å «game» resultatene dersom det objektive resultatmålet gir dem muligheten. Om det er relativt enkelt og kostnadsfritt å gjøre det har mottakerlandets myndigheter også insentiver til å «game» resultatet for å øke bistandsoverføringen. Hvor sterke disse insentivene er avhenger av hvor mye av bistandsoverføringen som er resultatbasert, altså størrelsen på b . Dersom det ikke tas hensyn til når man designer kontrakten og bestemmer resultatmålet utgjør «gaming» en trussel mot effekten av den resultatbaserte bistanden. I stedet for å insentivisere utviklingsrettet arbeid og investeringer i mottakerlandet kan kontrakten insentivisere meningsløs adferd som bare bruker unødvendige ressurser og blir et hinder for den økonomiske utviklingen.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng blir da om noen bistandsmottakere har større sannsynlighet for å bedrive «gaming» av resultatene enn andre. Det kan for eksempel tenkes at land med svakere institusjoner og myndigheter vil ha lettere for å ty til denne typen adferd da «rent seeking» generelt sett er enklere når samfunnsinstitusjonene er svakere. I delen om sammenfallende preferanser i kapittelet om prinsipal-agent modellen støttet jeg meg til argumentasjonen til «Center for Global Development» om at resultatbasert bistand virker godt egnet til såkalte «fragile states». Men om man tar hensyn til «gaming» kan dette bildet endre seg. Dette er en diskusjon jeg kommer mer tilbake til i kapittelet om bistandsmottakeren.

3.3.2 Faren for kvantitet over kvalitet

«Gaming» får mye oppmerksomhet fordi det er moralsk tvilsomt, men det finnes andre varianter av forvrengte insentiver som også har stort skadepotensial. Et eksempel på dette er en vridning mot kvantitet over kvalitet for å oppnå størst mulig belønning. Dette er et valid problem som tas på alvor også fra «Center for Global Development». «*A serious risk in the case of education is that of a shift in priorities and resources towards quantity over quality*» (Birdsall et al., 2006, s.17). Men dette er selvfølgelig ikke bare et problem forbundet med utdanning. I det gjennomgående eksemplet er donororganisasjonens overordnede mål å øke produktiviteten i mottakerlandets arbeidsstokk. Men uforsiktig utforming av kontrakten kan enkelt føre til at fullføringsraten i landet økes ved å gjøre det enklere å fullføre grunnskolen, for eksempel ved å senke kravene til elevenes kunnskaper. Dette vil være i direkte strid med donorens overordnede målsetting. Resultatet vil kunne bli et skolesystem hvor fokuset er dreiet mot å få flest mulig elever gjennom minst mulig pensum i stedet for å gi en robust grunnutdanning til landets innbyggere. Dette ville være en særdeles uheldig konsekvens av den resultatbaserte bistandskontrakten som i verste fall kan senke det generelle utdanningsnivået, og produktiviteten, i landets befolkning over tid. Ringvirkningene av dette «worst case» utfallet vil bare vokse over tid dersom det ikke blir motarbeidet.

Igjen kan det tenkes at faren for slike konsekvenser er større i land med svakere institusjoner og myndigheter. En god forståelse av hvordan insentivene til agenten blir forvrengt og hvordan dette kan motvirkes er essensielt for å kunne avgjøre om resultatbasert bistand er passende eller ikke i en gitt situasjon. I tillegg vil kunnskap om karakteristika ved bistandsmottakeren som øker sannsynligheten for adferd diskutert i de siste delene være viktig. Når man bruker insentivkontrakter som belønner konkrete mål og handlinger på denne måten setter man i gang en rekke komplekse reaksjoner som må tas høyde for og kontres med kunnskap og skreddersøm for å hindre potensielt skadelige, utilsiktede konsekvenser.

3.3.3 Virkninger på lengre sikt

Clist and Verschoor (2014) argumenterer for at kalibreringen mellom det overordnede målet og det objektive resultatmålet kan svekkes ettersom tiden går. Baker (2002, s.739) siterer Darley (1991) som diskuterer konsekvensen av å innføre objektive resultatmål som mål på grad av suksess i forskjellige organisasjoner. «*When*

we did this, we unleashed a complex set of social processes... [We] caused all the players in the system to turn their attention to maximizing those numbers. Sometimes - often - they did so in ways that we did not anticipate, and that caused actions that «maximized the numbers» without maximizing what we really care about. In fact, the act of imposing the control system often destroyed what we really cared about». Darley (1991) beskriver en situasjon hvor personene som ble berørt flyttet sitt fokus fra «den egentlige arbeidsoppgaven», gi best mulig undervisning for lærere eller holde gatene trygge for politiet, til å maksimere resultatmålet. Over tid ble det oppdaget nye metoder å score høyt på resultatmålet, uavhengig av effekten på det overordnede målet. For å sette dette inn modellsammenheng kan dette tolkes som at det ble oppdaget nye handlinger med høy marginaleffekt på p , uten at det nødvendigvis ga noe til y . Resultatet var at kalibreringen av målene sank over tid, og et resultatmål som kanskje var bra på det tidspunktet det ble innført svekket seg gradvis ettersom tiden gikk. Denne teorien representerer et potensielt stort problem for resultatbaserte insentivkontrakter i bistandssammenheng fordi det ikke synes å ha en åpenbar løsning. Fordi menneskene som deltar i «spillet» har monetære insentiver til å finne nye måter å maksimere resultatmålet på er det vanskelig å designe systemet på en måte som sikrer at denne adferden unngås. Diskusjonen er relatert til diskusjonen om «gaming» av resultatene og kan tolkes som at graden av «gaming» vil øke over tid.

Farene ved å belønne et resultatmål som er dårlig kalibrert med det overordnede målet over tid er store. Dette insentiviserer mottakerlandets myndigheter til å allokere landets ressurser suboptimalt, noe som kan være et direkte hinder for det overordnede målet og være skadelig for utviklingen i mottakerlandet. I det gjennomgående eksemplet har donororganisasjonen valgt fullføringsrate som det objektive resultatmålet insentivkontrakten skal tegnes på. Men som jeg antydte i diskusjonen om dårlige resultatmål er dette kanskje ikke så godt kalibrert med donororganisasjonens overordnede mål. Innsikten fra Darley (1991) viser at det muligens også kan bli enda dårligere ettersom tiden går. I den virkelige verden kan mottakerlandets myndigheter gjøre mange flere enn kun to oppgaver, og veldig mange av dem vil være viktige for å øke produktiviteten i arbeidsstokken. Dersom kontrakten gjør myndighetene for fokusert på resultatmålet vil de legge for mye innsats i oppgaver som ikke er så effektive til å øke produktiviteten i arbeidsstokken og effekten av myndighetenes arbeid vil være suboptimal. Kontrakten som var ment å insentivisere «riktig» adferd fra mottakerlandets myndigheter vil i denne situasjonene gjøre det motsatte. Selv om donororganisasjonen i utgangspunktet hadde gode intensjoner har de kanskje endt opp med å hindre mottakerlandet i å utvikle seg så mye de kunne. Eksemplet er en god illustrasjon på et problem som omtales som «multitaskproblemet» i litteraturen. Siden virkeligheten er uendelig mer kompleks enn de enkle modellene oppstår det problemer med å insentivisere konkrete oppgaver når det som egentlig kreves er en kompleks miks av mange forskjellige oppgaver. Fordi prinsipalen er en rasjonell aktør vet han også om dette problemet. Resultatet er godt oppsummert i Gibbons (2005, s.7). *«The general theme of this multi-task theory of objective performance measurement is that it is no use creating strong incentives for the wrong actions. That is, if attaching a large bonus rate b to the performance measure p would create strong but distorted incentives, then the optimal bonus rate may be quite small».* «Multitaskproblemet» gjør den optimale insentiviseringen, b^* , liten. Som jeg har nevnt tidligere er det vanlig å benytte seg av flere resultatmål i samme kontrakt når bistandsformen brukes i praksis. Dette kan tolkes som et forsøk på å redusere problemet med å insentivisere kun et fåtall av agentens mulige handlinger. Tanken er at man insentiviserer et bredere spekter av handlinger når belønningen er avhengig av mange forskjellige resultatmål. Resultatet blir en uhyre kompleks og uoversiktlig situasjon hvor det er umulig å ha en fullstendig forståelse av prosessene man har satt i gang. Diskusjonene over viser at den optimale insentiviseringen i en slik kontrakt også vil være liten.

En måte å begrense denne uheldige utviklingen av resultatmålet kan være å ikke tegne resultatbaserte

bistandskontrakter av denne typen på for lange tidsperioder, for eksempel på maks ti år. Dette vil kunne tenkes å redusere svekkelsen av kalibreringen mellom målene på flere måter. For det første har agenten mindre tid til å finne måter å «game» resultatene på, slik at den miksen av innsats som blir lagt ned er bedre kalibrert med det overordnede målet. Men kanskje viktigere kan det tenkes at agenten har svakere insentiver til å finne måter å «game» resultatene på fordi kontrakten uansett ikke varer veldig lenge. Hadde kontrakten for eksempel gått over en periode på 30 år ville mottakerlandets myndigheter kunne høste store gevinster av å finne billige måter å maksimere p på, uten at dette nødvendigvis påvirker y i særlig grad. Med en kortere tidshorizont er det mulig at disse insentivene ikke er like sterke slik at kalibreringen mellom det overordnede målet og det objektive resultatmålet holder seg stabil.

3.3.4 Ytre insentiver som erstatning for indre?

I utledningen av prinsipal-agent modellen ble det drøftet at agenten i mange tilfeller kan ha indre insentiver til å utføre oppgaven han blir pålagt av prinsipalen, men at den sosiale avkastningen kanskje ikke var nok til at oppgaven ble prioritert. Ideen er da at den resultatbaserte insentivkontrakten skal gi agenten økte insentiver til å utføre oppgaven, i form av en monetær belønning. De ytre insentivene er ment å komme i tillegg til agentens indre insentiver, og gjøre belønningen stor nok til at oppgaven blir prioritert. Men det finnes beviser på at ytre insentiver ofte kan fortrenge de indre.

Gneezy and Rustichini (2000) viser for eksempel at når små bøter ble gitt til foreldre som hentet barna sine for sent i barnehagen i Israel, økte antallet foreldre som kom for sent. Dette forklares med at foreldrenes insentiver til å hente barna i tide ble skiftet fra de indre, som handlet om at å komme for sent ikke var rettferdig mot de ansatte i barnehagen, til en markedstilnærming hvor betalingen av boten ga foreldrene rett til å komme for sent. I dette tilfellet kom ikke de ytre insentivene i tillegg til de indre, de erstattet dem.

I følge Gneezy et al. (2011) er denne fortrenghingen betinget av to kanaler; hva slags signaler den ytre insentiviseringen sender om oppgaven som skal utføres, og hva slags signaler den sender om agenten som skal utføre oppgaven. Anta for eksempel at prinsipalen har en informasjonsfordel om oppgaven som skal utføres i forhold til agenten. Prinsipalen velger da en belønning som avhenger av flere faktorer, for eksempel hvor vanskelig og attraktiv han mener oppgaven er, og hvor motivert og godt egnet han mener agenten er for oppgaven. Her vil en høy insentivisering, høy b i kontrakten, signalisere til agenten at oppgaven er vanskelig eller lite attraktiv å gjennomføre. Eller at agenten er lite egnet for å utføre oppgaven. Forfatterne hevder dette vil oppfattes dårlig av agenten og dermed senke hans indre motivasjon for å utføre oppgaven. Resultatet er at den ytre insentiviseringen fortrenger agentens indre insentiver.

Det andre tilfellet er dersom agenten oppfatter at den ytre insentiviseringen signaliserer til omverden at han er grådig eller tilsvarende negativt sosialt stigma. Dersom agentens motivasjon er forbundet med agentens sosiale omdømme vil dette svekke motivasjonen for å utføre oppgaven. Forfatterne kaller denne formen for «image motivation». Sett for eksempel at oppgaven som skal utføres har en form for positiv sosial nytte forbundet med seg. Dersom agenten får en ekstra monetær belønning for å utføre oppgaven kan det sende signaler til omverden som gjør det vanskeligere å bygge omdømme, og dermed svekke den sosialt betingede motivasjonen. Igjen fortrenger den ytre insentiviseringen de indre.

Dersom signalene fra insentiviseringen permanent endrer agentens syn på oppgaven kan dette ha store konsekvenser i bistandssammenheng, en effekt som går under navnet *Ratchet effekten*. Denne går i korthet ut på at det er vanskelig å reversere en effekt som allerede er tredd i kraft. På den måten kan kortsiktige effekter bli permanente over tid. Anta at den første effekten forklart over er gjeldende for det gjennomgående eksemplet. Myndighetene i mottakerlandet endrer oppfatningen av vanskelighetsgraden forbundet med å øke

produktiviteten i arbeidsstokken i landet, i tillegg til at de anser seg som dårligere egnet til å utføre oppgaven enn tidligere på grunn av den resultatbaserte insentivkontrakten. Som forklart over kan dette senke myndighetenes indre insentiver til å arbeide mot målet, og kan ha store konsekvenser når bistandskontrakten utløper. I delen om langsiktige virkninger av kontrakten argumenterte jeg for at slike kontrakter kanskje fungerer best på kort- og mellomlang sikt, på grunn av at kalibreringen av målene svekkes over tid. Men på grunn av fortrenghingen av de indre insentivene kan dette øke sannsynligheten for at prosjekter som blir satt i gang gjennom insentivkontrakter ikke blir fulgt når kontraktperioden løper ut. Den kortsiktige insentiviseringen av mottakerlandets myndigheter kan dermed permanent svekke myndighetenes indre insentiver og hemme oppfølgingsarbeidet og videreutviklingen på lang sikt. Her er lang sikt definert som tiden etter kontraktens utløp. Dersom donororganisasjonen permanent svekker mottakerlandets myndigheters insentiv til å arbeide mot økt produktivitet ville det være en veldig uheldig, utilsiktet bieffekt av bistandskontrakten som absolutt må tas hensyn til når man skal avgjøre om gevinsten av kontrakten overgår kostnadene.

4 Bistandsmottakeren

4.1 Hvem er bistandsmottakeren i resultatbasert bistand?

I det gjennomgående eksemplet har jeg brukt myndighetene i et trengende utviklingsland som mottakeren av den resultatbaserte bistanden. Dette er etter min mening den mest realistiske mottakeren når jeg har satt insentivkontrakten inn i en utdanningssammenheng; utdanningspolitikk er offentlige myndigheters anliggende. Men resultatbasert bistand kan like gjerne gis til private, tjenesteytende organisasjoner. I mange sammenhenger kan slike mottakere være vel så effektive som offentlige myndigheter til å utføre donorens oppgave.

Konseptuelt er det smart å ha et tydelig skille mellom når man snakker om resultatbasert bistand rettet mot et mottakerlands myndigheter, og når man snakker om resultatbasert bistand rettet mot private, tjenesteytende organisasjoner. Jeg velger derfor å bruke definisjonene til Storbritannias DFID som deler resultatbasert bistand inn i klart adskilte deler etter hva slags agent eller mottaker man samarbeider med (Perrin, 2013). Den første er «Result Based Aid» (RBA), hvor agenten er myndighetene i et mottakerland. Dette gjør det klart at det gjennomgående eksemplet går under definisjonen RBA, bistand til et mottakerlands myndigheter. Den andre gruppen kalles «Result Based Financing» (RBF), hvor agenten er private organisasjoner eller tjenesteytere. DFID opererer også med en tredje klassifikasjon, «Development Impact Bond» (DIB) hvor agenten er en gitt investor. Oppgaven diskuterer bare RBA og RBF.

I en oversikt over resultatbaserte bistandsprogrammer finansiert av WBG i Mumssen et al. (2010, s.14) kommer det frem at de regionene som mottar mest resultatbasert bistand er Latin-Amerika med Karibia med 52% og Afrika sør for Sahara med 33% av den aggregerte bistanden. Prosjektene retter seg i størst grad mot transport- eller infrastruktursektoren og helsesektoren med henholdsvis 58% og 24%. Alle disse programmene er RBF; resultatbaserte kontrakter med private tjenesteytere.

4.2 Resultatbasert bistand til private bistandsmottakere

Først i kapittelet skal jeg diskutere RBF. Denne typen ordning er vanlig mange sektorer hvor myndighetene enten ikke har hovedansvar eller har delegert oppgaven til private organisasjoner. Annet enn at prinsipalen nå flytter risiko over på en mindre enhet, en organisasjon i stedet for mottakerlandets myndigheter, er ordningen lik som det gjennomgående eksemplet. Anta for eksempel at mottakerorganisasjonen har ansvar for helsetjenester i en region i et utviklingsland. En donororganisasjon kan insentivisere vaksinerings ved å tegne en resultatbasert kontrakt på antall personer vaksinert mot en gitt sykdom. På samme måte som tidligere vil organisasjonen motta bistandsoverføringer ex post på bakgrunn av de resultatene de leverer. Den økonomiske teorien som er presentert er gjeldende både i RBF- og RBA-sammenheng.

4.2.1 Organisasjonens størrelse påvirker risikoaversjonen

Clist and Verschoor (2014) argumenterer for at kostnadene ved bruken av resultatbaserte bistandskontrakter i stor grad bestemmes av risikotillegget når man analyserer kontraktene i prinsipal-agent type modeller, noe som også kommer tydelig frem i kapittelet om prinsipal-agent modellen. I dette delkapittelet vil diskusjonen dreie seg om bistand til private tjenesteytende organisasjoner, såkalte «service providers». Miller and Babiarz (2013) argumenterer for at størrelsen på mottakerorganisasjonen vil være avgjørende for risikoaversjonen, og dermed kontraktens kostnad for donoren, for en gitt mengde bistand.

En organisasjon med et lite budsjett vil være mer interessert i at bistandsoverføringen er stabil og av tilstrekkelig størrelse sammenlignet med en stor organisasjon. Den åpenbare grunnen er at en gitt bistandsstrøm vil utgjøre en større del av den lille organisasjonens budsjett og dermed spille en større rolle i organisasjonens fremtidige kapasitet til å utføre den oppgaven den er ment å gjøre, eller til og med være avgjørende for organisasjonens overlevelse. En liten organisasjon vil alt annet likt derfor tenkes å ha en større grad av risikoaversjon, A , sammenlignet med en stor organisasjon. Konsekvensene for bistandsdonoren er at samarbeid med en liten organisasjon øker kostnadene i form av økt risikotillegg. I tillegg drøfter Mumssen et al. (2010) muligheten for at dette kan resultere i dyrere enhetspris på tjenesten den tjenesteytende organisasjonen tilbyr til de lokale konsumentene. Fordi kontrakten flytter risiko over på den private tjenesteyteren og den monetære belønningen kommer ex post, kan dette medføre at tjenesteyteren kompenserer med økt enhetskostnad på sin tjeneste. Om donoren har valget mellom flere aktuelle organisasjoner som mottaker av den resultatbaserte bistanden kan dette tenkes å selektere samarbeid til større organisasjoner.

På grunn av at det i utgangspunktet ikke er noe som hindrer uheldige utfall kan en resultatbasert insentivkontrakt med en mottakerorganisasjon med lite midler i verste fall bety konkurs ved uheldige utfall. På grunn av denne muligheten er slike organisasjoner lite attraktive mottakere, og organisasjonene vil heller ikke se på resultatbaserte bistandskontrakter som et attraktivt alternativ. Det kan tenkes at det finnes en teoretisk kontrakt med et stort risikotillegg som vil være tilstrekkelig for slike organisasjoner, men dette betyr i praksis at de selekteres ut på grunn av den store kostnaden for donoren. Enten ved at donoren finner alternative mottakere med bedre evne til å bære den finansielle risikoen, eller ved at bistanden blir gitt gjennom andre kanaler. Den finansielle risikoen selekterer dermed vekk små aktører som aktuelle mottakere av resultatbasert bistand. Dette er ikke nødvendigvis et problem med resultatbasert bistand, men heller en egenskap ved, eller konsekvens av, denne bistandsformen.

4.2.2 Organisasjonenes indre motivasjon

Aktuelle bistandsmottakere i RBF-sammenheng vil befinne seg på hele spekteret av organisasjonstyper. Alt fra rent profittmaksimerende organisasjoner til rene idealistorganisasjoner kan i praksis fungere som en «service provider», bare med forskjellig motivasjon for å yte tjenesten. Det er rimelig å anta at hva slags underliggende, eller indre motivasjon organisasjonen har vil være med på å påvirke utfallet.

Organisasjonenes preferanser og målsetting kan i denne sammenheng sees på som en manifestering av den indre motivasjonen. I utgangspunktet er det rimelig å anta at idealistorganisasjonenes preferanser og målsettinger er mer sammenfallende med donorens enn de profittmaksimerende. Men dette er likevel en stor forenkling da det finnes et bredt spekter av idealistorganisasjoner med vidt forskjellige målsettinger. Generelt vil mer sammenfallende preferanser og mål mellom donor og mottaker bety en lavere b i den optimale kontrakten, alt annet likt og uavhengig av om organisasjonen er idealistisk eller profittmaksimerende. I en statisk analyse vil dette også bety lavere fare for forvrengte insentiver og «gaming» av resultatmålet, men på bekostning av lavere potensiell effektivitetsgevinst. På den andre siden vil mindre sammenfallehet bety en høyere b i den optimale kontrakten og tilhørende økt fare for forvrengte insentiver. Men diskusjonen fra kapittelet om multitaskmodellen om at ytre, monetære insentiver kan fortrenge de indre insentivene er høyst relevant i denne sammenheng. Som det kom frem i den diskusjonen kan ytre insentiver endre mottakerens karakter når de indre insentivene blir erstattet av de ytre. Om man analyserer dette i et dynamisk perspektiv er det en fare for at den underliggende motivasjonen i mottakerorganisasjonen blir fortrenget av de monetære insentivene fra kontrakten, slik at den viskes ut over tid. Dynamisk analyse antyder dermed at forskjellene mellom organisasjonstypene reduseres ettersom tiden går. Det er viktig å merke seg at det nå er forutsatt at

donoren handler ut i fra altruistiske motiver, men dette er ikke nødvendigvis tilfellet i praksis. Diskusjon om donoren og hans motiver kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

4.2.3 Langsiktig seleksjon av mottakerorganisasjoner

Over tid vil typen aktuelle mottakerorganisasjoner som byr på og tegner resultatbaserte kontrakter endre seg i RBF-sammenheng. Dette er forutsatt at mottakerorganisasjonene velges gjennom en slags budrunde seg imellom, hvor de tilbyr å løse donorens oppgave til en gitt kontrakt. Denne ordningen er blant annet forutsatt i Clist and Verschoor (2014), og «figure 9.5» i Mumssen et al. (2010, s.120) viser at hele 57% av de tjenesteytende mottakerorganisasjonene av resultatbaserte bistandsprosjekter finansiert av WBG ble valgt gjennom budgivning, i prosjekter hvor seleksjonsmetoden var kjent. Konkurransen mellom organisasjonene fører til at de ineffektive blir konkurrert ut over tid da de ikke kan måle seg med de mest effektive organisasjonene. Dette kan enkelt settes inn i modellsammenheng. Anta to identiske organisasjoner, det eneste som skiller dem er at den ene kan utføre oppgaven til en lavere kostnad enn den andre. Den organisasjonen med lavest kostnader vil da kunne tilby å utføre donorens oppgave til en billigere kontrakt for donoren, og over tid vil denne effekten føre til at bare de mest effektive organisasjonene, med hensyn til kostnader, vil by på kontraktene. Dette blir sett på som positivt i deler av litteraturen, for eksempel argumenterer Lazear (2003) at denne seleksjonseffekten er en av to hoveddrivere bak effektivitetsgevinsten fra resultatbaserte kontrakter sammen med den direkte incentiveffekten.

Men det er ikke enighet om dette poenget, for eksempel poengterer Gibbons (1998, s.4) at organisasjoner typisk får det de betaler for. Han påpeker muligheten for at de ikke selekteres i henhold til evne til å produsere y , men heller evne til å produsere p . Dette innebærer at organisasjoner som er gode til å produsere p vil bli lokket inn i sektoren over tid. Siden donoren egentlig bare bryr seg om y betyr dette at preferansene mellom aktørene kan bli mindre sammenfallende over tid, som følge av måten bistandsmottakerne velges i RBF-sammenheng. Isolert sett betyr dette i teorien at de potensielle effektivitetsgevinstene vil stige over tid. Men i kapittelet om mulititaskmodellen diskuterte jeg muligheten for at «gaming» øker over tid fordi kalibreringen mellom resultatmålet og det overordnede målet svekkes. Denne effekten vil bare forsterke selekteringseffekten forklart over. Innsikt fra adferdsøkonomien kan også påvirke denne effekten. De la Rosa (2011) undersøker hvordan overdreven selvtillit påvirker incentiviseringen i den optimale kontrakten i et rammeverk som en prinsipal-agent modell med skjult handling. Overdreven selvtillit innebærer tro på høy *signal-to-noise ratio* og undervurdering av egne kostnader. Konsekvensen av slik naivitet er at organisasjoner med overdreven selvtillit ender opp med for usikre kontrakter med høyere b enn optimalt. Innsikten antyder at konkurranseordninger som dette kan føre til at kontrakter blir tegnet på feil grunnlag, fordi agenter overvurderer sin evne eller feilberegner sine kostnader. Om slike organisasjoner selekteres over tid kan det være med på å forsterke seleksjonen av feil organisasjoner, slik at den overordnede effekten av den resultatbaserte bistanden synker i stedet for å stige.

4.3 Resultatbasert bistand til offentlige myndigheter

4.3.1 Svake myndigheter og svake institusjonelle forhold

I kapittelet om prinsipal-agent modellen ble det diskutert hvordan agentens grad av risikoaversjon, A , og hvor høy *signal-to-noise ratio* det er, påvirker størrelsen på risikotillegget som agenten må ha for å bli tilstrekkelig kompensert for risikoen kontrakten utsetter han for. Derfor blir det interessant å diskutere om graden av risikoaversjon kan være korrelert med forhold ved mottakerlandets myndigheter. Nå er fokuset flyttet over til

en RBA-sammenheng. Fordi «Center for Global Development» anbefaler resultatbasert bistand til «fragile states» vil fokuset i dette delkapittelet være på slike land. I dette delkapittelet diskuteres svake myndigheter og svake institusjonelle forhold som en egenskap ved mottakeren som kan påvirke den resultatbaserte kontrakten. Denne diskusjonen er åpenbart relatert til diskusjonen i neste delkapittel om «the aid-institutions paradox», men der vil diskusjonen handle om hvordan bistand kan være med på å skape problemene med svake institusjonelle forhold i utgangspunktet og om det vil hjelpe å bytte ut noen av de konvensjonelle bistandsprogrammene med resultatbaserte kontrakter.

Et tenkelig utgangspunkt er at svake myndigheter og svake institusjonelle forhold fører til en høyere grad av risikoaversjon av flere grunner. Først og fremst kan dette være koblet til myndighetenes manglende evne til å oppnå utviklingsresultater. Dersom styringsapparatet er dårlig mangler myndighetene den gjennomslagskraften de trenger for å gjennomføre prosjekter. Et sannsynlig scenario vil være at myndighetene i et slikt land vil være smertelig klar over sin manglende gjennomslagskraft og dermed mindre villige til å bli med på en bistandsordning der overføringen gjøres avhengig av resultatene fra prosjekter de er ansvarlige for å sette i gang og følge opp. Myndighetenes høye grad av risikoaversjon gjør at den resultatbaserte bistandskontrakten blir dyrere for donoren som må betale et større risikotillegg. Økte kostnader for donoren gjør dermed bistandsformen mindre attraktiv i utgangspunktet. Som nevnt tidligere må de potensielle effektivitetsgevinstene fra insentivkontrakten overstige ekstrakostnadene for at den skal være aktuell i praksis. En slik bistandsordning til et land beskrevet over innebærer både økte kostnader og lavere potensiell effektivitetsgevinst for donoren.

4.3.2 Bistandsavhengighet

Et annet tenkelig scenario er at land som er avhengige av økonomisk bistand også har mer å tape på en resultatbasert kontrakt sammenlignet med konvensjonelle bistandsformer, fordi bistandsoverføringen blir mer usikker. Avhengighet av økonomisk bistand er utbredt i den fattigste delen av verden. I OECD (2015) kommer det frem at økonomisk bistand sto for over 20% av landets bruttonasjonalinntekt (BNI) i hele 9 land i 2012. I alle landene på listen over de 20 mest bistandsavhengige landene utgjorde bistand over 13% av BNI dette året. For bistandsavhengige land er det helt essensielt at bistandsoverføringen er forutsigbar og stabil i overskuelig fremtid for at avtaler med tredjeparter skal kunne inngås og troverdige prosjekter skal kunne settes i gang. Dersom deler av bistanden til land hvor overføringene utgjør en betydelig del av landets BNI blir faset over til økt bruk av resultatbaserte kontrakter vil dette bety større usikkerhet om landets fremtidige inntekter. Usikkerheten gjør det vanskeligere for landet å gjennomføre sin politikk troverdig og å inngå andre bi- og multilaterale avtaler. Det kan derfor antas at land som allerede er mottakere av økonomisk bistand generelt vil ha en positiv grad av risikoaversjon.

4.3.3 «Rent-seeking» og korrupsjon

I litteraturen om bistand og «rent-seeking» fokuseres det oftest på at den direkte positive effekten av bistand blir svekket av en indirekte negativ effekt av at enkeltpersoner eller grupper prøver å tilegne seg noe av bistanden til eget bruk. Denne jakten på offentlige midler bruker unødvendige ressurser og blir kalt «rent-seeking» i økonomisk litteratur. For eksempel argumenterer Economides et al. (2008) for at bistand forvrenger insentiver som oppmuntrer til «rent-seeking» snarere enn produktivt arbeid, både gjennom en teoretisk modell og en empirisk studie av 75 mottakerland. Tilsvarende predikerer Hodler (2007) at effekten av bistand synker jo svakere de institusjonelle forholdene er i mottakerlandet, i sin modell om bistand og «rent-seeking». Svensson (1999) viser at bistand virker mest effektivt i demokratier. Prediksjonene peker dermed mot at bistand kan ha en negativ effekt på vekst og utvikling i mottakerlandet i noen tilfeller når bistandsoverføringen

er stor, og at sannsynligheten for dette utfallet er større om de institusjonelle forholdene i mottakerlandet er svake.

Korrupsjon er en annen ting som svekker de positive effekten av bistanden. Enten det er anekdotebeviser av diktatorer i utviklingsland med bankkonti fulle av bistandspenger eller mer systematiske analyser finnes det eksempler og bevis på at store andeler av bistandsoverføringer blir borte før de når det intenderte målet. Dette indikerer at korrupsjon kan være et potensielt stort hinder for den positive effekten av bistand. Reinikka and Svensson (2004) viser for eksempel i en empirisk studie at bare 13% av et donorfinansiert skoleprogram faktisk kom frem til de intenderte mottakerne, nemlig elevene i grunnskolen i Uganda, på 1990-tallet. Økonometriske analyser tegner derimot et tvetydig bilde av bistand og korrupsjon, for eksempel finner Tavares (2003) robuste og systematiske resultater for at økt bistand reduserer korrupsjon i mottakerlandet. Weder and Alesina (2002) finner derimot ingenting som tyder på at økt bistand reduserer korrupsjon. De fant til og med at mer korrupte myndigheter i mange tilfeller mottok mer bistand. Empiriske analyser på dette området er generelt plaget av at de er avhengige av offisielle indekser og lignende proxyer som mål på korrupsjonsgrad. Dette gjør at resultatene svinger noe fra analyse til analyse. Det er verdt å merke seg her at de empiriske analysene er gjort på mer konvensjonelle bistandsformer og ikke resultatbaserte bistandsprogrammer.

På grunn av at «Center for Global Development» anbefaler resultatbaserte bistandsprogrammer til «fragile states» er det derfor interessant å diskutere hvor passende slike land egentlig er.

4.3.4 Er «fragile states» passende mottakere?

Birdsall et al. (2006, s.19) påpeker at resultatbaserte bistandskontrakter burde være enkle og gjennomsluttede slik at de får en disiplinerende effekt på mottakerlandets myndigheter. Dersom det er enkelt for samfunnet å overvåke hvordan myndighetene forholder seg til kontrakten kan det tenkes at handlingsrommet for opportuniste blir smalere. Dette ville i så fall bety at effekten av bistandsoverføringen blir større når mindre ressurser blir sløst bort på «rent-seeking» og en større andel av bistandsoverføringen vil nå det intenderte målet. Det er likevel flere grunner til at resultatbasert bistand til «fragile states» ikke automatisk gir en effektivitetsgevinst. Over viste jeg til litteratur som antyder at problemene med «rent-seeking» og korrupsjon kan være større i land med svakere myndigheter og institusjonelle forhold. Argumentet til Birdsall et al. (2012) baserer seg på at ulik preferansestruktur for donorer og mottaker er en fordel ved bruk av resultatbaserte insentivkontrakter, *alt annet likt*. Dette er fordi de potensielle effektivitetsgevinstene er større når kontrakten utgjør en materiell forskjell. Men når man ser på preferansestrukturen isolert overser man en rekke problemer som samarbeid med slike land medfører. For det første kommer problemet med «gaming» av resultatene for å øke bistandsoverføringen, nemlig at mottakerlandets myndigheter finner handlinger med høy marginalavkastning på resultatmålet p , uavhengig av effekten på det overordnede målet. Sannsynligheten for denne typen adferd fra bistandsmottakeren er større når mottakerens indre motivasjon for å utføre oppgaven er mindre. Når aktørene har ulik preferansestruktur gir kontrakten monetære insentiver til mottakeren som kan utgjøre en materiell forskjell i den forstand at den kan få han til å gjøre ting han ellers ikke ville gjort. Problemet er at når det bare er den monetære, ytre insentiviseringen som motiverer mottakeren til å utføre oppgaven er det bare belønningen han er interessert i. Dermed stiger sannsynligheten for å «game» resultatene slik at den tilhørende belønningen blir høyest mulig. Oppgaven mottakeren blir pålagt av donoren, arbeid mot et gitt utviklingsmål, blir bare et lite hinder som må overkommes for å sikre seg belønningen.

Et annet, tilsvarende problem som kan oppstå når det kun er belønningen som motiverer mottakeren er at kvantitet blir viktigere enn kvalitet. Med samme argumentasjon som over kan det hevdes at resultatbaserte bistandsprogrammer rettet mot «fragile states» kan øke faren for slike utilsiktede, uheldige konsekvenser.

Fraværet av en indre motivasjon for å utføre oppgaven svekker også sannsynligheten for at oppgaven blir fulgt opp når kontrakten utløper og den monetære belønningen faller bort. Alt dette er med på å svekke den antatte effekten av den resultatbaserte bistandskontrakten. Jeg vil hevde at argumentasjonen fra Birdsall et al. (2012) gir mening når man ser på preferansestruktur isolert, men slår sprekker når man tar et større bilde i betraktning. I tillegg til økt fare for «gaming» og lignende forvrengte insentiver når kontrakten gjøres med «fragile states» er det heller ingenting som tilsier at «rent-seeking» og korrupsjon ikke vil påvirke effekten av den resultatbaserte kontrakten. Riktignok vil en enkel og gjennomslutlig kontrakt gjøre handlingsrommet for opportunistisk adferd mindre, noe som isolert sett kan redusere slik adferd, men det er lite troverdig at dette alene er nok til å fjerne problemet helt. I tillegg argumenterte jeg tidligere i kapitlet for at «fragile states» kan ha en større grad av risikoaversjon, som er med på å øke kostnadene av bistandskontrakten for donoren og redusere den potensielle effektivitetsgevinsten.

4.4 Resultatbasert bistand og «the aid-institutions paradox»

Til tross for donorens gode intensjoner finnes nok av bevis på at økonomisk bistand kan undergrave og skade mottakerlandets langsiktige institusjonelle utvikling. Dette er et fenomen som har fått voksende oppmerksomhet i den økonomiske litteraturen de siste tiårene. I dette delkapitlet skal jeg diskutere denne paradoksale observasjonen litt nærmere.

4.4.1 Bistand - en velsignelse eller en forbannelse?

Collier (2006) definerer bistand som en «sovereign rent», altså en inntektsstrøm som tilfaller et land på bakgrunn av enten altruistiske eller strategiske motiver fra en bistandsdonor. Denne inntektsstrømmen tilfaller mottakerlandets myndigheter enten på grunn av behov eller andre egenskaper ved landet, og gir myndighetene tilgang på penger som ikke har opphav i landets innbyggere. Dette er en kritisk egenskap ved bistandsoverføringer fordi det gjør mottakerlandets myndigheter mindre forpliktet til å la folket komme pengene til gode. Til sammenligning vil myndighetene være mer presset til å bruke landets skatteinntekter forsvarlig fordi pengene er hentet fra befolkningen. Dette gir befolkningen innflytelse over myndighetenes politikk gjennom det Mick Moore kaller *revenue bargaining*. «*The exchange of tax revenues (for the state) for institutionalised influence over public policy (for citizens)*» (Brautigam et al., 2008, s.36). Tilgangen på penger som ikke har opphav i landets innbyggere gir mottakerlandets myndigheter et større spillerom til å prioritere andre mål og bruke penger på andre ting enn det som er i innbyggernes interesser.

Mange har pekt på de negative effektene av bistandsoverføringer, Djankov et al. (2008) diskuterer for eksempel hvordan en bistandsstrøm kan svekket mottakerlandets institusjoner ved å forvrengte insentivene til offentlige tjenestemenn og politikere. Studien viser at store bistandsstrømmer kan ha en negativ effekt på mottakerlandets demokratiske forhold, og forfatterne kaller bistand en større forbannelse enn olje (Djankov et al., 2008, s.169). Adam and O'Connell (1999) og Azam et al. (1999) argumenterer for at bistandsavhengighet reduserer mottakerlandets myndigheters vilje til å skatte næringslivet og befolkning. Skatteletter er et populært virkemiddel i jakten på politisk makt og når store bistandsstrømmer tilfaller landet er man mindre avhengig av skatteinntekter. I utgangspunktet kommer den økonomiske bistanden i tillegg til landets egne inntekter. Men på lengre sikt har man sett en «crowding out» effekt hvor bistandspengene fortrenger skatteinntekter fordi myndighetene letter på beskatningen. Over drøftet jeg hvordan mottakerlandets myndigheter er mindre presset til å bruke disse inntektene forsvarlig. Når en større andel av landets budsjett kommer fra andre kilder enn befolkningen gir dette folket mindre innflytelse på myndighetenes politikk. Den langsiktige effekten er et skattesystem som ikke sikrer store nok inntekter og et statlig apparat som ikke er tilstrekkelig

ansvarlige overfor sin befolkning. På lenger sikt skaper økonomisk bistand dermed det Rajan and Subramanian (2005) kaller en avhengighetskultur i mottakerlandet. Eubank (2012) viser i en studie av Somaliland at myndighetenes avhengighet av skatteinntekter ga befolkningen nok innflytelse til å tvinge frem utviklingen av ansvarlige institusjoner. Avhengigheten av skatteinntekter stammet fra at landet ikke ble internasjonalt anerkjent og dermed ikke kvalifiserte for økonomisk bistand.

Knack and Rahman (2007) gir en empirisk analyse som belyser hvordan konkurrerende bistandsdonorer svekker mottakerlandets byråkratiske apparat ved at de beste byråkratene blir ansatt for å jobbe for donororganisasjonene i mottakerlandet. Konvensjonelle bistandsformer krever et donorapparat i mottakerlandet som tilrettelegger og overser prosjektene. I sin kamp om best mulig resultater ansetter organisasjonene de beste lokale byråkratene til å jobbe med sine prosjekter. Acharya et al. (2006, s.2) viser hvor enorm utbredelsen av donoraktivitet i mottakerlandene er. *«We can illustrate the typical situation with some approximate numbers that we happen to have collected recently in relation to Vietnam, a country that, with aid at about 5 per cent of GDP, is a fairly representative aid recipient. In 2002, 25 official bilateral donors, 19 official multilateral donors, and about 350 international NGOs were operating in Vietnam. They collectively accounted for over 8,000 projects [...]»*. I følge forfatterne er ikke Vietnam i noen særklasse når det kommer til utbredelse av donororganisasjoner. Resultatet er at mottakerlandets myndigheter stripes for toppbyråkrater som svekker landets byråkratiske apparat på lang sikt. I tillegg drivers lønningene på utdannet arbeidskraft opp. Knack and Rahman (2007) viser også at denne effekten forsterkes når antallet donorer øker og konkurransen blir større, såkalt økt «donor fractionalization». Djankov et al. (2009) viser at økt «donor fractionalization» også øker korrupsjon i mottakerlandet. Et miljø hvor mange bistandsdonorer konkurrerer om de beste byråkratene skaper dermed en fare for økt korrupsjon og «rent-seeking».

I tillegg til å stjele humankapital fra mottakerlandet stjeler donororganisasjonene også mye tid som mottakerlandets myndigheter kunne brukt på andre ting, noe som er med på å øke transaksjonskostnadene ved bistand. Et illustrerende eksempel hentet fra World Bank (2004, s.207) viser at myndighetene i Tanzania måtte forberede rundt 2000 rapporter til forskjellige donororganisasjoner og ta imot over 1000 donordelegasjoner hvert år på starten av det nye årtusenet. I tillegg argumenterer Acharya et al. (2006) for at utbredelsen av donororganisasjoner i mottakerland bare øker. Dette resulterer i enorme transaksjonskostnader og tidsbruk som mottakerlandets myndigheter kunne brukt til andre formål.

4.4.2 Resultatbasert løsning?

Mye av litteraturen på «the aid-institutions paradox» er på bakgrunn av mer konvensjonell økonomisk bistand. Spørsmålet som må stilles i denne sammenheng blir da om noen av problemene presentert over kan bedres ved å øke andelen bistand som blir gitt gjennom resultatbaserte insentivkontrakter. Jeg vil i hvert fall argumentere for at resultatbasert bistand kan være med å styrke snarere enn svekke mottakerlandets byråkratiske apparat på to måter. Dette vil i så fall bedre noen av problemene presentert over.

For det første kreves det minimalt med donorapparat i mottakerlandet når bistanden gis gjennom en resultatbasert insentivkontrakt. Som nevnt gjennomgående i oppgaven fungerer denne bistandsformen slik at mottakerlandet selv er ansvarlige for å løse donorens oppgave på den måten de mener er mest hensiktsmessig. Donoren skal ikke legge seg bort i hvordan oppgaven løses, hvordan resultatene oppnås eller hvordan bistandspengene blir brukt i etterkant. Det er opp til mottakerlandet å engasjere en uavhengig tredjepart til å måle og rapportere resultatene, og sende denne informasjonen videre til donoren. Kjernen i problemene som kommer frem i Knack and Rahman (2007) og Acharya et al. (2006) er at alle de konkurrerende donororganisasjonene prøver å bygge et best mulig apparat i mottakerlandet, noe som trekker dyktige byråkrater vekk fra landets

myndigheter og resulterer i mengder med tidkrevende arbeid som tar myndighetenes fokus vekk fra andre oppgaver. Økt «donor fractionalization» innebærer en sterkere konkurranse blant donororganisasjonene, som er med på å forsterke denne negative effekten. Disse problemene med donororganisasjonenes tilstedeværelse i mottakerlandet kan unngås om bistanden gis gjennom en insentivkontrakt. Riktignok må mottakerlandet engasjere en tredjepart som overvåker og rapporterer resultatet, men det er ingen grunn til å tro at ressursbruken til denne tredjeparten stiger proporsjonalt med antall donorer som opererer i landet. På denne måten beholder mottakerlandets myndigheter humankapitalen som kreves for å motvirke den langsiktige svekkelsen, og de spares for mye ekstra arbeid. Dette innebærer også at problemene med forvrengte insentiver som konkurransen bringer med seg kan reduseres, nettopp fordi donoraktiviteten blir mindre. Alt annet likt vil dette redusere «rent seeking» og korrupsjon. På denne måten vil resultatbasert bistand kunne bidra til å styrke i stedet for å svekke mottakerlandets byråkratiske apparat på lang sikt.

For det andre kan resultatbasert bistand styrke tilliten mellom befolkningen og institusjonene i mottakerlandet. Birdsall et al. (2006, s.7) trekker frem tillit mellom institusjon og befolkning som det viktigste tegnet på gode institusjonelle forhold og et effektivt styresett. En heldig bieffekt av resultatbasert bistand er at det kan fungere som en «hands-off» tilnærming til institusjonelle endringer og reformer den grad dette er nødvendig for å oppnå gode resultater. Öhler et al. (2012) viser for eksempel at resultatbasert bistand kan lykkes i å fremme reformer der konvensjonell kondisjonalitet på mottakerens lovnader har mislykkes, i en empirisk studie av korrupsjon i Uganda. Dette skjer fordi bistandsformen lar mottakeren løse oppgaven uten å blande seg inn eller legge føringer. Insentivkontrakten gir som tidligere nevnt monetære insentiver til å oppnå gode resultater i arbeidet mot utvikling. Bistandsstrømmen som kommer er ikke øremerket, og dette er den essensielle forutsetningen for at resultatbasert bistand skal fungere som en “hands-off” katalysator for institusjonelle endringer. Endringene er ikke påtvunget mottakerlandet fra en ekstern donor; Easterly (2005) viser at bistand betinget av institusjonelle endringer har hatt minimal effekt. Ideen er at insentivkontrakten skal skape sterke nok insentiver for myndighetene til å ønske å arbeide for videre utvikling. Dersom de monetære insentivene er sterke nok er dette rasjonell adferd; det vil sikre en mer stabil overføringsstrøm og mer bistand også i fremtiden. På lenger sikt vil man også begynne å høste fordelene av utviklingen landet opplever, som i det gjennomgående eksemplet er en høyere andel av befolkningen med gjennomført grunnskole og tilhørende produktivitetsvekst i arbeidsstokken. Gjennom det rasjonelle ønsket om utvikling fra mottakerens myndigheters side vil også de institusjonelle forholdene i landet bli justert for å effektivisere, slik at bistandsstrømmen blir enda større og mer pålitelig i fremtiden. Dersom mottakerlandets myndigheter også tar i bruk lokale aktører gir bistandsformen i tillegg en «learning-by-doing» effekt som man ellers ville mistet om donoren kom med krav og føringer. Dette vil kunne være med på å øke tilliten mellom myndighetene og befolkningen. Bistandsformen gir mottakerlandets myndigheter rom til å selv fasilitere utviklingen, basert på lokale kunnskaper og ved bruk av lokale ressurser. Ikke bare gjør dette institusjonene bedre tilpasset det miljøet de skal fungere i, men de fremstår også som troverdige og tillitvekkende koblinger mellom myndighetene og befolkningen. Diskusjonen illustrerer godt den andre hovedgrunnen til at «Center for Global Development» anbefaler resultatbasert bistand til «fragile states». Et annet eksempel på at resultatbasert bistand kan virke som en katalysator for institusjonelle endringer finner man i et resultatbasert bistandsprosjekt i Argentina, kalt «Plan Nacer», hvor formålet var å redusere spedbarns- og mors dødelighet. Evaluering av programmet konkluderte med at prosjektet skapte varige endringer i landets helsesystem ved at aktørenes rolle ble radikalt endret og fokuset ble skiftet til resultater av arbeidet som ble gjort (Glassman and Eichler, 2008, s.13).

4.4.3 Hva løses ikke av resultatbasert bistand?

Over ble det diskutert to kanaler hvor bistand gitt gjennom resultatbasert insentivkontrakt kan styrke snarere enn å svekke mottakerlandets styringsapparat. Men dette betyr ikke at bistandsformen løser paradokset i sin helhet.

Moss et al. (2006) påpeker at myndigheters evne til å skatte er kritisk korrelert med statlig kapasitet. Fordi inntekter er helt sentralt for at myndighetene skal ha troverdighet og gjennomslagskraft har det lenge blitt argumentert i bistandslitteraturen for at størrelsen på myndighetenes inntekter er en god indikator på kapasiteten i styringsapparatet. For eksempel mener Kaldor (1962) at myndighetens evne til å lære seg å skatte skikkelig er den viktigste faktoren på om land kommer seg ut fra bistandsavhengighet, fordi økte skatteinntekter gjør behovet for bistand mindre. Over argumenterte jeg for at resultatbaserte bistandsprogrammer kan være med på å styrke mottakerlandets styringsapparat, men dette innebærer ikke automatisk at de skatter effektivt. Kausaliteten går snarere andre vei; effektiv beskatning er med på å utvikle styringsapparatet. Som diskutert gjør store bistandsstrømmer at myndighetene ikke trenger å ha et like effektivt skattesystem. I den forstand har det lite å si i hvilken form bistandsoverføringen kommer. Enten det er gjennom mer konvensjonell bistand som prosjektstøtte eller ved resultatbaserte insentivkontrakter er resultatet fortsatt det samme, nemlig at store bistandsstrømmer gjør myndighetene i mottakerlandet mindre avhengig av egne skatteinntekter. Dette gjør at problemene med store inntekter som ikke har opphav i befolkningen ikke blir løst selv om bistanden i større grad kommer gjennom resultatbaserte kontrakter.

4.5 Gap mellom finansiering og belønning

Blant andre Barder (2009) påpeker at det oppstår et gap mellom finansiering og belønning når bistand gis gjennom en resultatbasert insentivkontrakt. Dette betyr at mottakere kan ende opp i en situasjon hvor de ikke har midler til å gjennomføre tiltakene i utgangspunktet. Disse midlene må eventuelt skaffes på alternative måter, for eksempel lån fra internasjonale kapitalmarkeder, lån fra multilaterale organisasjoner eller gjennom innenlandske virkemidler som å heve skattene eller trykke penger. Et annet alternativ for en bistandsmottaker kan være å bruke allerede mottatt bistand til å finansiere tiltakene. Dette skiller resultatbasert bistand fra mer konvensjonelle bistandsformer, for eksempel mottar myndighetene i mottakerlandet bistand *ex ante* spesifikt til å finansiere prosjekter når det gis bistand gjennom prosjektstøtte. Ved flat budsjettstøtte skjer også overføringen før eventuelle prosjekter settes i gang. Resultatbasert bistand gir mottakerlandets myndigheter mulighet til å fremskynde avkastningen ved at den fremtidige inntektsstrømmen kan brukes som sikkerhet i en eventuell lånesammenheng. Dette er ifølge Barder (2009) en mulighet spesifikt ved resultatbaserte bistandsprosjekter, og gir dermed mottakerlandets myndigheter flere muligheter til å finansiere tiltakene som er planlagt. I praksis vil denne muligheten avhenge av en låneinstitusjon som for det første har tro på at mottakerlandets myndigheter evner å produsere resultater og for det andre tror at donoren vil betale for resultatene. Det er i så fall en institusjon med stor tillit. Erfaringen fra WBGs prosjekter i RBF sammenheng er at om lag 50% av prosjektene krevde en viss grad av forskuddsbetaling for at tjenesteyteren skulle kunne starte arbeidet (Mumssen et al., 2010).

Dette gapet mellom finansiering og belønning kan også påvirke et annet aspekt ved bistandsoverføringer, nemlig problemet med at bistandspenger generelt er såkalt «fungible».

4.5.1 Bistand kan redusere mottakerlandets ressursallokering

Så hva betyr det at bistandspenger er «fungible»? For å forklare, anta følgende eksempel. En donororganisasjon gir penger i form av prosjektstøtte til myndighetene i et mottakerland for å bygge en skole. Dersom mottakerlandets myndigheter hadde bygget skolen uavhengig av prosjektstøtten har bistanden bare frigjort ressurser som kan brukes på andre ting. Selv om skolen fortsatt blir bygget går bistandspengene til andre formål, som for eksempel økt militærbudsjett eller skatteletter. I denne situasjonen har bistandsdonoren oppnådd noe helt annet enn det han hadde tenkt. Problemet oppstår fordi penger i samme valuta er et homogent gode; en enhet er ekvivalent med en tilsvarende enhet. Derfor finnes det i utgangspunktet ingen mekanisme som hindrer at bistandspengene fortrenger deler av mottakerlandets egne allokerte ressurser, og frigjør disse til andre formål.

Det finnes mye empiriske beviser på dette problemet. Feyzioglu et al. (1998) viser for eksempel at bistandspenger øremerket til agrikultur- utdannings- og energisektoren reduserer mottakerlandenes ressursallokering til disse sektorene. Devarajan et al. (1999) finner tilsvarende at bistandspenger er delvis «fungible» i de fleste sektorer i en studie av bistand til Afrika. Spesielt i utdanningssektoren fant de at forholdet nærmet seg en-til-en, altså tilnærmet perfekt fortrenghing av mottakerlandets egen ressursallokering. I Cauhapé-Cazaux et al. (2014) viser tall fra OECD at 10% av total «Official Development Assistance» (ODA) som ble gitt i 2012 gikk til utdanningssektoren. Khilji and Zampelli (1994) finner at amerikansk bistand til syv store mottakere i perioden 1972 til 1987 økte konsum mer enn investeringer, og konkluderer med at bistanden var veldig «fungible» i perioden. Disse empiriske analysene er gjort med utgangspunkt i mer konvensjonell bistand, så spørsmålet blir om bistand gitt gjennom resultatbaserte kontrakter kan bedre problemet.

Resultatbasert bistand fungerer som en belønning av resultat av arbeid. Men at bistandsoverføringen kommer ex post betyr ingenting i seg selv. Dersom preferansene til mottakerlandets myndigheter og donororganisasjonen er sammenfallende betyr dette som tidligere diskutert at kontrakten bare gir ytterligere belønning for arbeid mottakerlandet uansett ville gjort. Denne ekstra belønningen er egentlig ment å kompensere mottakerlandets myndigheter for finansieringen i tillegg til å monetarisere den fremtidige, sosiale avkastningen av investeringene. Men om kontrakten ikke insentiviserer mottakeren til å endre adferd er denne ekstra belønningen unødvendig og vil i praksis bare øke mottakerlandets budsjett. Det synes dermed at den avgjørende faktoren er om kontrakten utgjør en materiell forskjell; insentiviserer mottakerlandets myndigheter til å endre adferd. Akkurat som i konvensjonell bistand er målet å gi mottakeren insentiver eller midler til å foreta investeringer de ikke ellers ville gjort. Alt annet likt illustrerer dette poenget en fordel ved å gi resultatbasert bistand til «fragile states» som «Center for Global Development» anbefaler, siden deres preferanser kan avvike fra donorens.

Dersom gapet mellom finansiering og belønning fører til at mottakerlandets myndigheter er kredittbeskranket i utgangspunktet vil også dette påvirke hvor «fungible» den resultatbaserte bistandsoverføringen blir. I denne situasjonen binder myndighetene seg til å gjennomføre de nødvendige tiltakene på forhånd og viser dette ved å skaffe finansiering til tiltakene. Enten ved å stille den fremtidige inntektsstrømmen som sikkerhet for lån fra internasjonale kapitalmarkeder eller multilaterale organisasjoner, eller gjennom innenlands tiltak som å heve skattene eller trykke penger. I denne situasjonen gir den fremtidige inntektsstrømmen myndighetene enten mulighet til å skaffe finansiering, eller de nødvendige insentivene som trengs for å gjennomføre utviklingsrettet arbeid. Belønningen fortrenger ikke mottakerlandets egen ressursallokering og resultatet er at bistandsoverføringen har utrettet en materiell forskjell og ikke bare øker mottakerlandets budsjett.

5 Bistandsdonoren

5.1 Hvem er bistandsdonoren?

I det gjennomgående eksempelet har jeg brukt en gitt bistandsorganisasjon som donor for den resultatbaserede bistanden uten å spesifisere organisasjonen noe nærmere. Om organisasjonen er en privat, ikke-statlig organisasjon eller en offentlig organisasjon som allokterer og distribuerer bistand på vegne av et donorlands myndigheter vil ha implikasjoner for bistandsprosessen og resultatet. I dette kapitlet skal jeg diskutere nærmere hvorfor det finnes forskjellige typer bistandsorganisasjoner og hvilken rolle de spiller i prosessen med overføringen av økonomisk bistand fra en donor til en mottaker. Bistanden som diskuteres er ODA, noe som utelater reaktive bistandsformer.

5.1.1 Hvorfor bistandsorganisasjoner?

Så hvilken rolle har bistandsorganisasjonene i bistandsprosessen? For å kunne svare på det må man først definere hva bistandsorganisasjoner egentlig gjør. Martens (2005) tar utgangspunkt i organisasjonens funksjonelle oppgave for å prøve å avgjøre donororganisasjonenes rolle. Én oppfatning er at donororganisasjoner leverer varer og tjenester til utviklingsland, som mat og drikke, kunnskap, helsetjenester, utdanning osv. Dette virker i utgangspunktet logisk, men oppfatningen har en svakhet; disse varene og tjenestene kan utviklingslandet like godt kjøpe på verdensmarkedet. Å se på donororganisasjoner som rene vare- og tjenesteytere er derfor ikke helt presist. Forfatteren poengterer at en innvending mot dette kan være at utviklingslandet ikke har råd til å skaffe godene på egenhånd. Dette poenget impliserer at donororganisasjonenes oppgave er å organisere monetære overføringer. Men denne enkle definisjonen stemmer ikke overens med den praksisen man observerer. Dersom de kun organiserte bistandsoverføringene ville man ikke sett de store donorapparatene i mottakerlandet som organisasjonene danner for å kunne påvirke og trådstyre bistandsprosjektene. Det ville heller ikke bli brukt mye tid og ressurser på utviklingsstrategier i det aktuelle mottakerlandet. Dersom dette kun var bistandsorganisasjonenes oppgave kunne den enkelt løses av mottakerlandet selv. Det hadde holdt for myndighetene i donorlandet å sende en sjekk og la mottakerlandet ta seg av resten.

Martens (2005) argumenterer derfor for at donororganisasjonenes oppgave er å bidra til å løse det problemet forfatteren kaller *the broken feedback loop* i internasjonal bistand. Dette problemet handler om at de reelle bistandsmottakerne ikke kan gi tilbakemelding til donorene, de som foretar beslutningene om allokering og distribusjon av bistanden. Dette skaper et eierskapsproblem i den forstand at donoren kan pålegge mottakerne avgjørelser uten at mottakerens stemme blir hørt. Dermed oppstår det en skjevhet i bistandsprosessen som resulterer i at donorenes preferanser og målsettinger blir prioritert over mottakerens. Bistandsorganisasjonenes rolle blir ifølge forfatteren å mekle mellom partene slik at man i større grad kan samarbeide mot felles mål, og produsere relevant og mottakerspesifikk kunnskap som kan komme hele donormiljøet til gode.

Men med denne definisjonen av bistandsorganisasjonenes oppgave er det fortsatt ikke klart hvorfor det finnes så mange forskjellige. Når bistandsorganisasjonens oppgave er å mekle mellom donoren og mottakeren kunne det tenkes at dette kan løses mest effektivt av én stor organisasjon som meklet på vegne av hele donorsamfunnet. Likevel observerer vi et stort mangfold av bistandsorganisasjoner, både private og offentlige. Forfatteren forklarer dette ved at det ikke finnes ett spesifikt mål med økonomisk bistand som hele donorsamfunnet er enige om. «*The fact that a multitude of aid agencies exists constitutes a strong indicator that a single fully shared aid objective is an unrealistic assumption*» (Martens, 2005, s.660). I den virkelige verden finnes det mange grunner til at man ønsker å gi økonomisk bistand, og et mangfold av mål som man ønsker å oppnå. Til nå i oppgaven har det blitt antatt at donoren handler ut i fra altruistiske motiver, et genuint

ønske om å hjelpe menneskene i mottakerlandet. I dette kapitlet fjernes denne antakelsen og det åpnes for å diskutere andre motiver for bistand nærmere.

5.2 Private bistandorganisasjoner

Private bistandsorganisasjoner, eller ikke-statlige organisasjoner (non-government organizations, NGO's) utgjør en markant del av det totale bistandsmarkedet; i 2014 gikk 17,4% av total bilateral bistand gjennom slike organisasjoner (Mc Donnell et al., 2016). Det er vanskelig å finne én definisjon som er dekkende for alle slike organisasjoner, noen definerer dem som ikke-profitmaksimerende organisasjoner eller frivillige organisasjoner, mens andre vektlegger at organisasjonene stammer fra «grasrota», at de er folkets organisasjoner (Tvedt, 1998) og (Anheier and Seibel, 1990). I denne oppgaven velger jeg å vektlegge at de er private, frivillige og ikke-profitmaksimerende, og antyder dermed at slike organisasjoner i utgangspunktet opererer etter altruistiske motiver.

5.2.1 Motivasjon i NGO's

NGO's er bygget på frivillighet, både fra mennesker som velger å donere sin tid til organisasjonen, og i den forstand at deres bistandsbudsjett i stor grad er basert på frivillige donasjoner. Men det blir likevel feil å trekke slutningen om at alle som bidrar til organisasjonen gjør det av ren altruisme. Andreoni (1989) påpeker at det å bidra til en bistandsorganisasjon fremstiller personen som omsorgsfull og lite egoistisk. Siden dette er positive sosiale egenskaper gir det sterke insentiver for å bidra til frivillige organisasjoner. Forfatteren kaller denne formen for motivasjon «the warm glow of giving», eller imperfekt altruisme. Det å donere enten tid eller penger til veldedige formål kan for utenforstående fremstå som en altruistisk handling, men kan egentlig være en kalkulert egoistisk handling for å prosjektere et glanset bilde av seg selv. Konsekvensen er at man ikke kan anta at NGO's opererer ut i fra rene altruistiske motiver uten at det skaper problemer.

Så er spørsmålet, hvorfor er det relevant å vite hva som motiverer de som bidrar til organisasjonen, enten ved å donere tid eller penger? Det viktigste er vel tross alt at donasjonene blir gjort? Hagen (2015) påpeker at motivasjonen gir implikasjoner for hele bistandsprosessen. En person som bidrar av altruistiske motiver vil være opptatt av de faktiske resultatene av arbeidet de gjør, mens de som donorer for å oppnå «warm glow» allerede har fått sin belønning. De har allerede vist til omverdenen at de er omsorgsfulle og «en del av løsningen». Dette vil påvirke i hvor stor grad organisasjonen er ute etter å oppnå resultater i utviklingslandet, eller om de bare vil fremstå som en godhjertet organisasjon i donorlandet. *The broken feedback loop* er med på å hindre folket i donorlandet informasjon om de faktiske resultatene av arbeidet bistandsorganisasjonen gjør.

5.2.2 Komparativt fortrinn i bistandsarbeid

Private profitmaksimerende organisasjoner forsøker å maksimere sin profit, et mål som er relativt enkelt å måle og bedømme. Hva NGO's greier å oppnå er derimot ofte mye vanskeligere å verifisere siden de arbeider mot mindre konkrete mål. Martens (2005) hevder dermed at deres beste strategi for å oppnå kredibilitet som bistandsorganisasjon er å forfølge aktiviteter som oppfattes å være i tråd med målet. Disse aktivitetene utgjør kjernen i NGO's virksomhet. Forfatteren argumenterer for at dette utgjør organisasjonenes komparative fortrinn i bistandsarbeid, sammenlignet med profitmaksimerende organisasjoner. Komparativt fortrinn over en konkurrent er definert som å kunne marginalt øke produksjonen av et gode billigere enn sammenligningsgrunnlaget, altså ved å gi opp mindre produksjon av et annet gode enn konkurrenten. Her blir en gitt aktivitet

definert som produksjon av et gode. For et gitt bistandsbudsjett vil en NGO maksimere aktivitetene som er i tråd med målet helt til budsjettet er brukt opp. En profittmaksimerende organisasjon vil derimot minimere sine kostnader for å maksimere profitten. Dette er typisk karakteristikk av NGO's som ifølge forfatteren gjør dem godt egnet til bistandsarbeid og gir dem et komparativt fortrinn sammenlignet med profittmaksimerende organisasjoner.

Dette komparative fortrinnet gjør organisasjonene effektive i arbeidet med kunnskapsproduksjon, noe som reduserer de reelle transaksjonskostnadene ved bistandsoverføringen. I tillegg kan NGO's også tenkes å redusere donorenes usikkerhet om mottakerlandets bruk av bistandspengene. Med et solid apparat i mottakerlandet kan organisasjonene følge opp prosessen og påse at mottakeren forholder seg til avtalen. Dette er også med på å redusere de reelle transaksjonskostnadene ved bistandsoverføringen.

5.2.3 NGO's rolle i resultatbaserte bistandsprosjekter

Over er det blitt argumentert for at slike frivillige organisasjoner er godt egnet til å mekle mellom donor og mottaker, slik at man kan gjøre aktørenes preferanser og målsettinger mer sammenfallende og redusere de reelle transaksjonskostnadene ved bistandsoverføringen. Diskusjonene illustrerer hva slags rolle private ikke-profittmaksimerende organisasjoner har i dagens bistandsmarked, hvor 65% av bistanden ble gitt gjennom prosjektstøtteprogrammer og 6% gjennom sektorspesifikk budsjettstøtte i 2012 (Cauhapé-Cazaux et al., 2014). Disse tallene viser at mer konvensjonell bistand utgjør størsteparten av markedet. Det blir dermed interessant å diskutere hva slags rolle slike organisasjoner vil spille i resultatbaserte bistandsprogrammer.

Jeg velger å starte med den delen av organisasjonens rolle som vil være tilnærmet lik, nemlig arbeidet med kunnskapsproduksjon. Selv om resultatbasert bistand er en «hands-off» tilnærming til bistand som legger ansvaret over på mottakeren betyr det ikke at detaljkunnskaper ikke er viktig. I kapittelet om prinsipal-agent modellen diskuterte jeg hvor viktig tilgang på informasjon var for utformingen av den optimale kontrakten. I tillegg viser diskusjonen i kapittelet om multitaskmodellen hvor viktig valget av resultatmål er for resultatet. Tilgang på informasjon og lokalkunnskaper er derfor helt nødvendig for å kunne utarbeide gode resultatbaserte kontrakter og NGO's spiller en viktig rolle i dette arbeidet. I tillegg vil detaljkunnskaper om mottakeren også være viktig for å avdekke hvilke behov som er mest kritiske slik at kontrakten belønner mottakeren med arbeid de virkelig trenger. Men her finnes det ett ankepunkt. Jeg diskuterte i forrige kapittel at det blir sett på som en fordel at resultatbaserte bistandsprogrammer ikke krever noe stort donorapparat i mottakerlandet, da slike apparater kan virke svekkende på mottakerlandets myndigheters statlige apparat. Dersom kunnskapsproduksjonen krever at organisasjonene har store apparat i mottakerlandet faller denne positive egenskapen ved resultatbasert bistand bort. Likevel kan det tenkes at det komparative fortrinnet gjør at organisasjonene effektivt kan innhente informasjon slik at det nødvendige apparatet blir minst mulig. I tillegg er som nevnt kjernen i problemene med donorapparat i mottakerlandet konkurransen mellom donororganisasjonene. Denne konkurransen vil ikke være like stor om organisasjonenes oppgave bare er å produsere kunnskap.

Resultatbaserte bistandskontrakter krever ikke at donororganisasjonen følger opp mottakerlandet og sikrer at de forholder seg til avtalen. Det kreves heller ikke at organisasjonen arbeider for å redusere avviket mellom aktørenes preferanser og målsetting. Den resultatbaserte kontrakten har en innebygget mekanisme som sikrer at mottakeren jobber mot donorens målsetting når kontrakten er effektivt utformet, nemlig at den gir mottakeren økte insentiver til å arbeide etter donorens preferanser gjennom en monetær belønning. Dette kombinert med at bistandsformen legger alt ansvar for gjennomføring av prosjekter på mottakerlandet og bare belønner resultatene gjør at donororganisasjonene ikke behøver å følge opp mottakeren utover det som er nødvendig for kunnskapsproduksjonen. I tillegg har jeg både vist at gevinstpotensialet ved en insentivkontrakt

er større når aktørenes målsetting er lite sammenfallende, og vist at «Centre for Global Development» bruker dette som argument for å gi resultatbasert bistand til «fragile states».

5.2.4 Opererer NGO's i vanskeligere miljøer enn de offentlige bistandsorganisasjonene?

En ting som ofte blir trukket frem i bistandslitteraturen er at NGO's er mer motivert for å jobbe tett på de fattige i vanskelige miljøer rundt i verden enn de store offentlige bistandsorganisasjonene, for eksempel diskutert i Hagen (2015). Grunnlaget for denne påstanden er at organisasjonene er mindre av størrelse og kan tenkes å ha sterkere altruistiske motiver. Det første er åpenbart riktig, men som jeg viste over er ikke motivene nødvendigvis så altruistiske som de kan se ut. Det er verdt å sette spørsmålsteget ved denne påstanden for å finne ut om det faktisk stemmer.

Det er ikke gjort veldig mye empiriske analyser på dette området, men det lille som er gjort gir lite indikasjon på at organisasjonene opererer der de store, offentlige bistandsorganisasjonene ikke er. Koch et al. (2009) finner for eksempel at NGO's er mer aktive i de mest trengende miljøene, men avviser at de opererer i vanskeligere miljøer enn de offentlige organisasjonene. De konkluderer også med at NGO's tenderer til å følge hverandre, slik at bistand gjennom slike organisasjoner klynges i utvalgte geografiske områder. Nunnenkamp et al. (2009), Nunnenkamp and Öhler (2011) og Dreher et al. (2010) er alle med på å bekrefte sammenfalleheten ved allokering av bistand gitt gjennom NGO's og offentlige bistandsorganisasjoner. Det virker dermed som at det ikke er noe hold i påstanden om at NGO's jobber der offentlige ikke kan eller vil, men at det kan virke som om de er litt mer aktive i de mest trengende områdene. Dette mulige resultatet kan også være et resultat av den geografiske klyngingen man observerer i frivillige bistandsorganisasjoners allokering av bistand.

5.3 Offentlige bistandsorganisasjoner

5.3.1 Bilateral bistand

Mekling mellom aktørene for å finne gode kompromisser er en viktig oppgave for donororganisasjonene i dagens bistandsmarked. Men ofte prøver donorer å fremsette mål som det kan være vanskelig å finne likesinnede mottakere til. I disse situasjonene kommer de frivillige organisasjonene til kort, da de mangler innflytelsen som trengs for å kunne forhandle frem ønskelige kompromisser. Her kreves større organisasjoner med sterkere forhandlingsmakt. Dette er rollen til de offentlige bistandsorganisasjonene i det internasjonale bistandsmarkedet. I denne diskusjonen forlates den idealiserte verden hvor fokuset ligger på preferanser og vi går inn i en verden hvor bistand blir brukt som et aktivt virkemiddel for påvirke både mottakere og donorer (Martens, 2005, s.651). De offentlige bistandsorganisasjonene skiller seg fra NGO's ved at de ikke er basert på frivillighet. Bistandsbudsjettet er finansiert over skatteseddelen, slik at skattebetalerne mer eller mindre ufrivillig blir de egentlige donorene. Om de er enige eller uenige i myndighetenes bistandspolitikk er dermed irrelevant, i hvert fall på kort sikt. Dette gir myndighetene i donorlandet muligheten til å bruke offentlig bistand til mer enn bare støtte til utvikling i trengende utviklingsland.

5.3.2 Motivasjon og allokering av bilateral bistand

I følge Hagen (2015) er det vanlig å klassifisere motivasjon for offentlig bistand inn i tre kategorier; mottakerens behov, de institusjonelle forholdene i mottakerlandet (merit) og donorens egne interesser, som igjen kan deles opp i geopolitiske og kommersielle. Forfatteren hevder at donorens egne interesser relativt sett ofte er en viktigere faktor for offentlige bilaterale bistandsdonorer enn mottakerens behov. Dette passer godt

med Martens (2005) bilde av offentlig bistand som virkemiddel for å fremme egne interesser. Berthélemy (2006) og Hoefler and Outram (2011) er to eksempler på empiriske studier som støtter opp om at donorens egeninteresser er en viktig motivasjonsfaktor for offentlig, bilateral bistand.

At bistanden er motivert av donorens egeninteresser påvirker allokeringen; bistanden gis ikke nødvendigvis til de mottakerne som trenger det mest. Alesina and Dollar (2000) finner at allokeringen av offentlig bistand dikteres av strategiske hensyn i mye større grad enn behov og kaller tidligere koloniale forhold og politiske allianser de viktigste determinantene for allokeringen av offentlig bistand. Studiene viser en allokeringsskjevheter til små og mellomstore land, hvor disse landene får mer enn økonomien deres tilsier. Den vanligste forklaringen er at disse landene tenderer til å være strategisk viktigere enn andre, og dermed viktige land å ha i sin innflytelsesfære. Gamle kolonimakter tenderer også til å gi mer bistand til sine gamle kolonier.

Når offentlig bistand er motivert av flere ting enn bare mottakerens behov betyr det at en stor andel bistand blir gitt med blandede motiver. Over viste jeg at dette også påvirket den aggregerte bistandsallokeringen i stor grad. Sett i sammenheng med diskusjonen om NGO's, hvor det ble argumentert for at frivillige bistandsorganisasjoner tenderer til å allokere bistand til de samme mottakerne som donorlandenes offisielle bistandsorganisasjoner, betyr dette at allokeringen av verdens aggregerte bistand i stor grad bestemmes av andre forhold enn mottakerens behov. Dette poenget stiller et viktig spørsmål som bør diskuteres i en oppgave om resultatbasert bistand, nemlig om det er helt uproblematisk å legge til rette for en direkte insentivering av donorens agenda i praksis, som denne bistandsformen faktisk gjør. Det viser seg nemlig at donorens agenda ikke nødvendigvis har mottakeren som hovedfokus. Denne diskusjonen kommer jeg nærmere tilbake til senere i kapittelet.

5.3.3 Multilaterale bistandsorganisasjoner

De multilaterale bistandsorganisasjonene er et samarbeid mellom flere donorland med forskjellige interesser som delegerer bistandsformidlingen til en felles organisasjon (Martens, 2005). En stor andel av bilateral bistand blir gitt gjennom slike multilaterale bistandsorganisasjoner. Disse organisasjonene gir dermed bistandssamfunnet muligheten til å tilpasse seg etterspørsel fra både donorer og mottakere ved økt koordinering. Hawkins et al. (2006) identifiserer to hovedgrupper av faktorer som skaper etterspørsel for slike organisasjoner.

Den første handler om muligheten til kollektiv handling i et bistandsmarked med stor grad av heterogenitet i donorenes mål og preferanser. Noen bistandstiltak krever kollektiv handling, som for eksempel gjeldsletter, og med slike tiltak oppstår det et freerider-problem. Det kan være en viss enighet om at tiltaket burde gjennomføres, men ingen har lyst til å bære byrden for de andre. Dermed kreves institusjoner som legger til rette for koordinering og kollektiv handling i donormiljøet.

Den andre gruppen handler om stordriftsfordeler. Rodrik (1995) påpeker at manglende koordinering mellom donorlandene kan føre til overflødig kunnskapsproduksjon, hvor flere land i prinsippet produserer den samme kunnskapen. Multilateral organisering kan dermed koordinere kunnskapsproduksjonen bedre slik at de nasjonale marginalkostnadene reduseres for hvert enkeltland. Dette gir opphavet til stordriftsfordelene til de multilaterale bistandsorganisasjonene i kunnskapsproduksjon. Stordriftsfordelene gir rom for spesialiserte organisasjoner som fungerer som den ledende kilden til kunnskap innen et gitt felt. For eksempel Det internasjonale pengefondet (IMF) for pengepolitikk og Verdens helseorganisasjon (WHO) for helsepolitiske spørsmål. I tillegg påpeker Martens (2005) at multilaterale utviklingsbanker gir donorlandene mulighet til å gi bistand i form av utviklingslån uten store nasjonale kostnader. På denne måten hjelper de donorlandene å gi bilateral bistand med reduserte kostnader, mer «goodwill» for pengene.

5.4 Virkelighetens donorer og resultatbasert bistand

5.4.1 Preferanser for risiko

I kapitlet om prinsipal-agent modellen stilte jeg spørsmåltegn ved antakelsen om at prinsipalen er risikonøytral, en antakelse som også går igjen i multitaskmodellen. I den diskusjonen antydet jeg at konsekvensen av en prinsipal med en positiv grad av risikoaversjon, $A > 0$, vil være at han er mindre villig til å forsikre agenten mot risiko. I den optimale kontrakten vil dette bety en økt insentivisering b . Spørsmålet blir hvilke forhold som påvirker donorens risikoaversjon.

Akkurat som med mottakerorganisasjonene kan det tenkes at donororganisasjonens størrelse, eller størrelsen på organisasjonens bistandsbudsjett, påvirker risikoaversjonen. Om et gitt bistandsprosjekt alt annet likt utgjør en større del av donorens budsjett er det rimelig å anta at det er viktigere for organisasjonene at prosjektet gir resultater. Med denne logikken kan det derfor hevdes at de private, frivillige bistandsorganisasjonene vil ha en høyere grad av risikoaversjon enn de offentlige, da de generelt har betydelig mindre bistandsbudsjetter.

En annen faktor som kan påvirke risikoaversjonen er organisasjonenes motiver for å gi bistand. Som drøftet over kan de frivillige organisasjonene generelt ha mindre strategiske politiske interesser enn de offentlige. Spørsmålet da blir hvem som har mest å tape på å mislykkes. Med mer altruistiske motiver er man interessert i resultatene; effekten bistandsprosjektet har hatt på menneskene i mottakerlandet. Offentlig bistand er i større grad et virkemiddel for å bedre bi- og multilaterale bånd og legge strategisk viktige land inn i sin innflytelsessfære. Når dette er motivet kan det tenkes at gesten, den økonomiske bistanden, er verdt mer enn selve resultatet. Om man ikke skulle observere de resultatene man ønsket etter prosjektperioden har prosjektet fortsatt styrket båndene mellom landene og generert «goodwill». I så fall vil også denne faktoren føre til at de frivillige organisasjonene kan ha en større grad av risikoaversjon enn de offentlige. Generelt vil jeg hevde at forutsetningen om risikonøytral prinsipal ikke er helt realistisk; også donoren vil sannsynligvis ha en positiv risikoaversjon. Effekten på den optimale kontrakten er diskutert tidligere.

5.4.2 Uproblematisk å insentivere donorens agenda?

Over er det blitt argumentert for at bistand i stor grad er motivert av flere ting enn altruisme og dette påvirker allokeringen i aller høyeste grad. Jeg vil hevde at all diskusjon om motivasjon for, og allokering av, bistand både i de frivillige- og de offentlige bistandsorganisasjonene er høyst relevante i denne oppgaven, fordi resultatbasert bistand direkte belønner mottakeren til å handle etter donorens interesser. Dette er viktig å diskutere når man ser en økt bruk av resultatbaserte bistandsprogrammer. Frem til dette kapitlet har ikke dette poenget blitt problematisert i det hele tatt, det er bare antatt at donoren representerer de reelle bistandsmottakerne. Diskusjonene over viser at dette er en grov forenkling. Derfor må det stilles spørsmålstegn ved om insentiveringen av donorens agenda er helt uproblematisk i praksis.

Birdsall et al. (2006) foreslår resultatbaserte bistandsprosjekter som et virkemiddel i arbeidet for å oppnå millenniumsmålene for utvikling, og bruker dette som et argument som taler for bistandsformen. Diskusjonene i de foregående kapitlene viser at resultatbasert bistand i noen tilfeller absolutt kan gi effektivitetsgevinster både for mottakerlandet og for donoren og kan derfor være et effektivt virkemiddel til dette formålet. Likevel er det noen poenger som må diskuteres. Jeg nevnte innledningsvis at *the broken feedback loop* er med på å skape et eierskapsproblem for mottakerne av bistanden da bistandsdonoren i mange tilfeller kan diktere situasjonen uten at deres stemme blir hørt. Jeg nevnte også at dette er et problem bistandsorganisasjonene kan være med på å bedre. Likevel kan det hevdes at dette eierskapsproblemet kan gjøres ekstra gjeldende

om mer bistand blir gitt gjennom resultatbaserte kontrakter. Dette er for det første fordi kontrakten direkte insentiviserer mottakeren til å arbeide etter donorens preferanser når bistandsoverføringen er avhengige av resultater ønsket av donoren. I tillegg har jeg tidligere i kapittelet argumentert for at donororganisasjonene har en mer passiv rolle med denne bistandsformen. Dette kan bety mindre kommunikasjon mellom aktørene slik at donoren i mindre grad tar hensyn til mottakeren.

Utgangspunktet til Birdsall et al. (2006) er nemlig at donorens agenda representerer de fattigste og mest bistandstrengende i mottakerlandet, men dette er langt fra sikkert. Over er det vist at en stor andel av vedens proaktive bistand blir gitt av donorens egne interesser fremfor mottakerlandenes behov. Å forutsette at donoren representerer de reelle bistandsmottakerne er derfor høyst problematisk. Når man tilrettelegger for økt direkte insentivering av donorens agenda i mottakerlandet øker man faren for at bistanden blir mindre effektiv. Isolert sett kan resultatbaserte bistandsprosjekter i mange sammenhenger gi gode resultater, men dette hjelper lite om det ikke er de resultatene mottakerlandet egentlig trenger. I kapittelet om multi-taskproblemet ble det drøftet hvor stort det potensielle skadeomfanget av slike insentivkontrakter kan være med tanke på ringvirkningene av supoptimal ressursallokering over tid. Det er derfor ikke helt uproblematisk å tilrettelegge for å insentivere donorens agenda i praksis. Det må gjøres på bakgrunn av tilstrekkelig informasjon og lokalkunnskap slik at prosjektet faktisk treffer mottakerens behov.

5.5 Tidsinkonsistent bistandspolitikk

Selv om donorene ikke er enige om hverken motivasjonen for, eller målet med, bistand vil mottakerlandenes økonomiske situasjon påvirke allokeringen selv for de mest strategiske bistandsdonorene. I utgangspunktet er dette en god ting; det virker logisk å ha mottakerlandets behov i fokus når bistandsbudsjettet skal fordeles. Men teorien om *Samaritanens dilemma* viser at det finnes en potensielt uheldig side. Denne teorien ble først presentert av Buchanan (1975), og senere satt i bistandssammenheng av Pedersen (1996). Kort fortalt går teorien i denne sammenheng ut på at donorens fokus på mottakerens behov kan endre potensielle mottakeres adferd slik at de gjør seg mer aktuelle for økonomisk bistand. Konkurransen mellom potensielle bistandsmottakere om å fremstå mest mulig trengende kan sette en alvorlig demper på utviklingseffekten av bistanden, og kan sette i gang et såkalt «race to the bottom» hvor potensielle mottakere konkurrerer hverandre ned i stedet for opp. Samaritanens Dilemma beskriver dermed en situasjon hvor bistanden kan skape et avhengighetsforhold mellom donor og mottaker i stedet for å hjelpe mottakeren med utvikling.

5.5.1 Bistandsdonorens dilemma

Samaritanens Dilemma representerer et problem for bistandsdonoren og setter han i en situasjon hvor det er vanskelig å opptre tidskonsistent. Uavhengig av hva donoren sier vet den rasjonelle mottakeren at bistandspolitikk er tidsinkonsistent i den forstand at donoren til slutt vil reagere på deres behov selv om de kunne gjort mer for å oppnå fremgang. Dette kan i verste fall føre til at bistanden, som egentlig var tenkt å fungere som en katalysator for utvikling i mottakerlandet, egentlig er med på å holde dem igjen. For å forklare nærmere benytter jeg meg av et tenkt eksempel fra Hagen (2015, s.255). Anta at en gruppe potensielle bistandsmottakere konkurrerer om å motta bistand fra en donor. Dette er en vanlig praksis blant annet forutsatt i Pedersen (2001) og Hagen (2006). Anta videre at donoren har et gitt bistandsbudsjett som han skal fordele på de konkurrerende mottakerne på grunnlag av deres økonomiske situasjon. Økonomisk fremgang i ett av mottakerlandene vil føre til at de blir tildelt mindre bistand fordi de andre landene relativt sett nå er blitt fattigere. Allokeringsmekanismen fungerer dermed som en skatt på utvikling fordi økt innenlands inntekt i mottakerlandet svares med mindre tildelt bistand fra donoren. Situasjonen er konsistent med

funnene i Werker et al. (2009) som viser at bistand fortrenger mottakerlandets egen sparing. Resultatet er at mottakerlandene konsumerer i stedet for å investere i bistanden, og gjør seg dermed avhengige av bistanden fra donoren. Den rasjonelle donoren er klar over problemet, men har likevel problemer med å følge opp truslene om å slutte å gi bistand når det kommer til stykket. Hagen (2015) påpeker at bistandsorganisasjoner, som andre byråkratiske organisasjoner, har sterke insentiver til å fordele hele budsjettet i en gitt budsjettperiode. Penger til gode kan tolkes negativt både for private- og offentlige bistandsorganisasjoner.

Private bistandsorganisasjoner er avhengige av å fremstå handlekraftige og effektive i hjemlandet fordi de er basert på frivillighet. Befolkningen i hjemlandet, de egentlige bistandsdonorene, vil legge et tungt press på organisasjonen for å «gjøre noe» for å hjelpe. Følelsesladde reportasjer på nyhetene og kanskje til og med donororganisasjoners egen reklame gir befolkningen et bilde av mennesker som trenger all den hjelpen de kan få. For en frivillig donororganisasjon kan dette presset gjøre det vanskelig å holde igjen bistand selv om de vet at mottakerlandet kommer til å konsumere den. Denne effekten blir forsterket av *the broken feedback loop*, som hindrer befolkningen i hjemlandet innsikt i de faktiske resultatene. Dermed kan det bli vanskelig for bistandsorganisasjonen å holde igjen bistand selv om resultatene skulle tilsi det.

Offentlige donororganisasjoner har lignende insentiver til å fordele penger uavhengig av observert resultat, og dette er forbundet med hvordan offentlige midler blir fordelt. Dersom organisasjonen sitter igjen med penger til gode på slutten av en gitt budsjettperiode kan myndighetene oppfatte dette som at de får for mye penger. Dette kan igjen føre til at organisasjonen får mindre penger neste periode, og med det mindre bistandsbudsjett. Svensson (2003) antyder at dette kan bli forsterket av hvordan donororganisasjonen ønsker å fremstå. Jo større bistandsbudsjett organisasjonen har, desto mer seriøs og handlekraftig virker den utad. Organisasjonen har derfor et klart mål om å ikke få redusert bistandsbudsjett fra periode til periode og det er viktig å fordele budsjettet slik at dette unngås. Problemet blir forsterket av at alternativkostnaden på bistandsbudsjettene generelt er lav.

Donorens tidsinkonsistensproblem er høyst relevant når det er snakk om resultatbasert bistand. Grunnen er den underliggende antakelsen om at donoren faktisk greier å fordele bistanden basert på de observerte resultatene uten å la seg påvirke av andre forhold. Insentiviseringen av mottakerlandets myndigheter er strengt avhengig av donorens evne til å holde igjen bistand om resultatene skulle tilsi det. Om mottakeren vet at han får tildelt bistand uavhengig av resultatene bryter hele systemet sammen. Donorens manglende evne til å holde igjen bistand er derfor et potensielt stort praktisk problem med bistandsformen. I samarbeidsprosjektet «Big Results Now in Education» i Tanzania problematiserer Janus and Keijzer (2015) også donorenes evne til å holde igjen bistand om resultatene skulle tilsi det. I det prosjektet blir donorenes insentiver til å gi bistand forsterket ytterligere av at resultatmålene bare til en viss grad blir uavhengig verifisert, donorene har nemlig selv ansvaret for å verifisere noen av resultatmålene. Dermed kan det bli fristende å overdrive resultatene slik at prosjektet fremstår mer vellykket utad.

5.5.2 Hva gjøres med «taperne»?

Et relatert problem er spørsmålet om hva som skal gjøres med «taperne», de som ikke greier å levere resultater. De Renzio and Woods (2008, s.2-3) oppsummerer problemet godt. «*Cash on delivery aid is designed to reward good performance. Better performing countries will receive more aid, but this still leaves open the issue of what to do with non-performing countries where lots of poor people live, which might be in dire need of additional resources. Should they be disregarded? If so, can it be assumed that that will provide a positive incentive for the government to redouble its efforts in pursuit of better indicator scores? If not, should other aid flows be able to compensate them for the loss on 'cash on delivery' allocations? And if that happens, does that then*

not completely undermine the case for 'cash on delivery' aid, given that countries know that they will receive aid regardless of performance?». For å bevare insentivene bør man holde igjen bistanden om mottakeren ikke leverer tilfredsstillende resultater, noe man også er kontraktsfestet til å gjøre. Men det kan innebære at man ikke gir bistand til mennesker som har kraftig behov for det. Donoren havner dermed i en vanskelig avveining mellom å holde seg til kontrakten for å forsvare insentivene som hele bistandsformen er bygget på, eller ønsket om å hjelpe mennesker i en vanskelig situasjon.

En ting som gjør det enda vanskeligere for donoren er at grunnen til at mottakeren ikke leverer resultater faktisk spiller en rolle i praksis. Dersom fraværet av resultater skyldes manglende innsats fra mottakerens side bør det svares med mindre bistand for å styrke insentiviseringen av mottakerlandets myndigheter. Men dersom fraværet av resultater stammer fra faktorer utenfor mottakerens kontroll er det urimelig at mottakeren skal straffes for dette. Poenget er nevnt i kapitlet om prinsipal-agent modellen, og klassifisert som et praktisk problem. I teorien skal mottakeren være kompensert for slike uheldige utfall gjennom et økt risikotillegg. Men diskusjonen over viser at donoren har et stort inkonsistensproblem som kan gjøre det vanskelig å følge opp kontrakten i praksis. Birdsall et al. (2006) foreslår reforhandlingsklausuler i kontrakten som en mulig løsning på slike problemer.

«Center for Global Development» viser en tydelig linje i håndteringen av slike situasjoner. «*Contingencies are still necessary, however, for events beyond the recipient's control that could interfere with schooling or disrupt testing - such as major natural disasters or declines in the world price of an important export. While countries facing such crises may require additional aid, it is important for those funds to come through other channels*» (Birdsall et al., 2012, s.63). Beskjeden er klar; landet må få den hjelpen det trenger, men denne hjelpen må komme gjennom andre bistandskanaler for å verne om insentivene. Dette er selvfølgelig forutsatt at man greier å skille ut den reelle grunnen til de manglende resultatene. Det er heller ikke åpenbart at dette ikke reduserer effekten av insentiviseringsmekanismen, som De Renzio and Woods (2008) antyder.

Siden både donoren og mottakeren er antatt rasjonelle, de er klar over donorens tidsinkonsistensproblem, er det ikke urimelig å anta at dette vil påvirke den optimale kontrakten. Hvordan denne påvirkningen vil være er et interessant spørsmål, men jeg skal ikke gå noe videre på dette i oppgaven.

5.6 Kontraktens tidshorisont

Et interessant spørsmål er hvilken tidshorisont kontrakten burde tegnes på. Jeg har vært litt inne på denne problemstillingen i kapitlet om multitaskmodellen, der jeg antydte at en for lang tidshorisont kunne øke farene for «gaming» og liknende forvrengte insentiver, slik at kalibreringen av det overordnede målet til donoren og resultatmålet synker. Problemet for donoren er bare at en for kort tidshorisont heller ikke er uproblematisk.

5.6.1 Kort tidshorisont også problematisk

I Birdsall et al. (2012, s.20) foreslår «Center for Global Development» en kontraktsperiode på minimum fem år for å sikre at mottakeren har tid til å iverksette den ønskede strategien. Det er enkelt å se for seg at mottakeren ikke gjennomfører en strategi med lang avkastningshorisont dersom donoren ikke vil eller kan binde seg over en tilstrekkelig lang periode. Anta som før at mottakerlandets myndigheter har valget mellom å øke kvaliteten på utdanningen i grunnskolen og tilby elevene et varmt måltid i det gjennomgående eksemplet. Dersom kontrakten mellom donoren og mottakeren er for kort til at den første handlingen gir observerbare resultater i løpet av kontraktsperioden er det enkelt å se at mottakeren da bli insentivisert til å gi varm mat i

større grad enn det som er optimalt. Lite samsvar mellom avkastningshorisont og kontraktshorisont påvirker dermed miksen av handlinger som mottakeren nedlegger, og kontrakten har ikke den intenderte effekten.

Eksemplet illustrerer et potensielt viktig problem som kan oppstå når en del av mottakerens strategi har lenger avkastningshorisont enn kontraktperioden. På grunn av den monetære belønningen fra donoren blir handlingen med kortere avkastningshorisont relativt sett mer lønnsom for mottakeren, og dermed mer attraktiv. Denne effekten kan enkelt føre til situasjonen beskrevet i Kerr (1975), «On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B».

5.6.2 Hvilken tidshorisont bør velges?

Diskusjonen i kapitlet om multitaskmodellen samt diskusjonen over gjør det tydelig at donoren har et problem når det kommer til valg av tidshorisont, da ingen av alternativene er uten problemer. Generelt er nok «Center for Global Development» sitt forslag om en minimumsperiode på fem år smart fordi kortere enn dette vil gi kraftig innvirkning på mottakerens valg av strategi. Likevel vil også for lang tidshorisont enkelt tenkes å påvirke effekten av kontrakten gjennom økt fare for «gaming» av resultatmålet og andre forvrengte insentiver. Den mest fornuftige konklusjonen er dermed kanskje at kontraktens tidshorisont bør være spesifikt til hver enkelt kontraktstilfelle. Likevel kan man antyde et tidsrom på for eksempel fem til 10-15 år som det vil være fornuftig å legge de fleste kontraktene slik at man gir mottakeren tid til å være innovativ og foreta investeringer med lengre avkastningshorisont, uten å gi for mye tid at målene divergerer i stor grad. Som så mye annet er kanskje den gyldne middelvei med åpning for kontraktspesifikke hensyn den mest fornuftige når det kommer til å avgjøre tidshorisont for den resultatbaserte bistandskontrakten.

6 Avslutning

Formålet med dette kapittelet er å oppsummere de mest relevante problemene med resultatbasert bistand som kommer frem i oppgaven. I tillegg skal jeg presentere noen eksempler på resultatbaserte kontrakter Norge har gjennom REDD+ programmet for å belyse disse problemstillingene. Eksemplene er med på å vise at det faktisk er reelle problemer som må overkommes i praksis for at bistandsformen skal gi de ønskede effektivitetsgevinstene. Svakheter med teorien bistandsformen er bygget på er en del av grunnen til at disse problemstillingene ikke tas nok høyde for, så disse svakhetene skal også kommenteres.

6.1 Oppsummering av sentrale problemstillinger

6.1.1 Valg av riktig mottaker

Valg av mottaker for den resultatbaserte bistandskontrakten er et valg som blir påvirket av mange faktorer. Diskusjonene i kapittelet om bistandsmottakeren viste at hva slags mottaker man velger vil påvirke både hvordan den optimale kontrakten ser ut, men også effekten og de mulige effektivitetsgevinstene. Type mottaker vil for eksempel være avgjørende for risikoaversjonen, som påvirker den optimale kontrakten i aller høyeste grad. I tillegg vil type mottaker være bestemmende for sannsynligheten for at det skal oppstå uheldige utilsiktede konsekvenser som «gaming» av resultatmålet og lignende forvrengte insentiver. I RBA-sammenheng har fokuset i denne oppgaven ligget på «fragile states», på grunn av at «Center for Global Development» anbefaler denne bistandsformen til slike land.

Diskusjonen i kapittelet om bistandsdonoren viste også at valget av bistandsmottaker blir påvirket av en rekke faktorer, ikke bare mottakerens behov eller hva som ville vært optimalt for å kunne realisere de potensielle effektivitetsgevinstene ved bistandsformen. I en verden hvor bistandsdonoren sto helt fritt til å velge mottaker kun basert på detaljinformasjon om mottakerens behov og preferanser ville resultatbasert bistand kommet mer til sin rett. Da ville man stått friere til å håndplukke mottakere som sikret større sannsynlighet for at de potensielle effektivitetsgevinstene ble realisert og kontrakten ville utrettet en materiell forskjell for mottakeren. I den virkelige verden har vi et bistandsmarked som i stor grad blir påvirket av politikk og press fra utenforstående aktører, noe som gjør det vanskeligere å håndplukke riktige mottakere. Dette kan være med på å legge en demper på effekten av resultatbaserte bistandsprogrammer.

6.1.2 Resultatmål

Mange forfattere understreker viktigheten av at avtalen er krystallklar slik at det ikke er rom for misforståelser eller feiltolkninger. Dette innebærer at resultatmålet, eller -målene som velges oppfyller kravene til gode resultatmål, og at de er så tydelige at de ikke kan misforstås. Dette virker greit i teorien, men kan fort vise seg å være vanskelig å få til i praksis. I kapittelet om multitaskmodellen ble det nøye diskutert hvilke kriterier resultatmålet må oppfylle for at det skal være passende, samt hvilke problemer som oppstår dersom dette ikke er tilfellet. At resultatmålet er passende for situasjonen er avgjørende for effekten av bistandsprogrammet av flere grunner. Det må være godt kalibrert med donorens overordnede mål slik at mottakeren legger ned innsats som bidrar til å oppfylle donorens egentlige ønske. At donorens initiale intensjon blir oppfylt er helt avhengig av kalibreringen av målene. Om ikke resultatmålet er god nok definert kan det også føre til en redusert effekt og dårligere resultater som følger av misforståelser og feiltolkninger. Dette er særlig gjeldende fordi bistandsformen lar mottakeren selv fasilitere og styre arbeidet. I RBA-sammenheng kan i tillegg konsekvensene av suboptimal ressursallokering fra mottakerlandets myndigheter være store ved eventuelle

store resultatbaserte programmer, som i verste fall kan bety at en unøyaktig utformet kontrakt kan være ødeleggende for mottakerens utvikling. Slike programmer vil i så fall være større enn de man ser i dag.

6.1.3 Donorens tidsinkonsistensproblem

Både økonomiske teorier som *samaritanens dilemma* og årtier med erfaring fra bistandsmarkedet viser at donoren kan ha et stort problem med å opptre tidskonsistent overfor mottakeren. Dette representerer et stort problem med resultatbaserte bistandsprogrammer som er ikke-eksisterende i teorien. Gjennom risikotillegget skal mottakeren være tilstrekkelig kompensert for uheldige utfall, slik at donoren uten problemer kan holde igjen bistanden når resultatene er fraværende. Dette gjelder både dersom fraværet av resultater skjer på grunn av manglende innsats fra mottakeren eller på grunn av faktorer utenfor mottakerens kontroll. Men diskusjonen i kapittelet om bistandsdonoren viste at dette kan være et høyst reelt problem i praksis fordi alternativkostnaden på bistandsbudsjettene er for lave. Et illustrerende eksempel er et prosjekt i Guatemala finansiert av WBG, hvor formålet var å utvide dekningen av private og offentlige telefonlinjer. Prosjektet hadde begrenset effekt og evalueringen pekte på at for mye bistand ble gitt uavhengig av resultat som en av hovedgrunnene til de manglende resultatene (Mumssen et al., 2010).

En måte å motvirke dette på er å skape mekanismer enten i selve bistandsprogrammet eller for bistandsdonorer generelt som øker alternativkostnaden på bistandsbudsjettene. Dette argumentet er i tråd med Svensson (2003) som peker på problemet med lav alternativkostnad som et av de største problemene med ex post kondisjonalitet og resultatbaserte bistandsprogrammer, nettopp fordi donoren har så sterke insentiver til å fordele penger uavhengig av resultater. Høyere alternativkostnad på bistandsbudsjettene ville gi donoren sterkere insentiver til å holde igjen bistand dersom mottakerens resultat skulle tilsi det. Forfatteren foreslår at donoren forplikter en aggregert sum bistand til en gruppe mottakere, men lar den realiserte bistandsoverføringen til hvert enkelt land avhenge av den relative måloppnåelsen.

6.2 Norske resultatbaserte programmer gjennom REDD+

«Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation» (REDD+) er et klimainitiativ rettet mot problemene med skogdrift og avskoging. Initiativet ble satt på agendaen under klimaforhandlingene COP11 i Montreal i 2005 og var tiltenkt å fungere ved at utviklede land insentiviserer og kompenserer utviklingsland for verifisert reduksjon av utslipp og avskoging. I årene som fulgte inngikk Norge innledningsvis fire bilaterale RBA-kontrakter med Tanzania, Brasil, Guyana og Indonesia og utvidet senere til Mexico, Vietnam, Etiopia, Myanmar og Liberia (Angelsen, 2016). Jeg har valgt å ta med norske kontrakter fordi Norges ønske om å fremstå som innovatører i internasjonal sammenheng gjorde at avtaler ble inngått på et tidlig tidspunkt. Dette har ført til at den initiale kontraktperioden allerede er utgått i flere av kontraktene slik at resultatene kan evalueres. Avtalene er i varierende grad sammenlignbare med kontraktene som er diskutert i denne oppgaven. Jeg velger å presentere avtalene med Guyana og Indonesia fordi disse er mest sammenlignbare med mine drøftinger. Formålet er å belyse de sentrale problemstillingene som er trukket frem over. Informasjonen om kontraktene er hentet fra Angelsen (2016).

6.2.1 Guyana

Avtalen med Guyana ble inngått den 9. november 2009 og skulle vare til 2015. «The Guyana REDD+ Investment Fund» (GRIF) ble opprettet i samarbeid med Verdensbanken og skulle fungere som forvaltningskomiteen av bistandsprosjektet. Avtalen innebar at GRIF skulle motta bistand opp til et tak på 250 millioner

USD av Norge til og med 2015. Ved slutten av 2014 hadde 166 millioner USD blitt overført.

Avtalen var designet som en resultatbasert kontrakt både for reduksjon i forurensning og for «resultater på indikatorer for iverksetting av aktiviteter». Fordi Guyana er et land med mye skog og lite avskoging ble det valgt å ikke bruke et nasjonalt historisk referansenivå som basis for resultatoppnåelsen, da dette ville gjort det vanskelig for Guyana å oppnå gode resultater. I stedet ble det brukt et enkelt gjennomsnitt av de nasjonale- og globale referansenivåene. Denne tilnærmingen er blitt kritisert fordi den i praksis innebærer at Guyana kunne bli belønnet selv om avskogingen skulle øke i en gitt periode, da det nasjonale avskogingsnivået var lavere enn det globale. Kontrakten innebærer også «resultater for iverksetting av aktiviteter», en fellesbetegnelse på resultatmål som inkluderer ting som garantier for å beskytte urfolks rettigheter.

Hvorfor Norge valgte Guyana som samarbeidspartner er ikke åpenbart, da Guyana ikke hadde noe problem med avskoging i utgangspunktet. Norge og Guyana hadde heller ingen bilaterale bånd fra før. Myndighetene i Guyana understreket flere ganger at en slik avtale var viktig for å forhindre at avskogingen skulle tilta, så dersom man anser dette som troverdig kan avtalen sees på som et proaktivt tiltak. Det kritiske ser derimot ut til å ha vært at man ville forhindre avskoging før det ble et problem i en tid hvor Norge var interessert i å diversifisere bistandsporteføljen. I tillegg fremsto Guyana velvillige til å arbeide for gode resultater.

6.2.2 Indonesia

Avtalen med Indonesia ble signert den 26. mai 2010 og skulle vare i 5 år. Denne kontrakten hadde et tak på 1 milliard USD, men ved slutten av 2014 var bare 62 millioner USD overført. At så lite bistand ble overført er en sterk indikator på manglende fremgang og resultater.

Avtalen var inndelt i to faser, hvor den første innebar å få på plass den nødvendige institusjonelle infrastrukturen, som blant annet innebar å etablere et eget REDD+ byrå som skulle overse avtalen i tillegg til å opprette en uavhengig institusjon til å verifisere og rapportere resultatene. Fase to videreførte dette arbeidet, samt innførte en toårig suspensjon på konsesjoner til skogs- og torvdrift.

Siden Indonesia var verdens lendende forurensner av drivhusgasser fra skogsdrift og avskoging var denne avtalen mer reaktiv og bedre begrunnet enn avtalen med Guyana. Indonesia var derfor et viktig land å få til et samarbeid med. Tidlig i samtalene viste landet liten vilje til å reformere og de manglende resultatene kan være en indikator på at denne viljen ikke ble nevneverdig større selv med den monetære insentiviseringen.

6.2.3 Evaluering i lys av de sentrale problemstillingene

Den første problemstillingen er relatert til valg av mottaker for resultatbaserte kontrakter. Valget av Guyana var en proaktiv handling som for Norges del kan ha handlet vel så mye om å skape et praktisk eksempel av det norske REDD+ programmet som å redusere utslipp, altså strategisk motivert. Guyana var på sin side velvillige til reform og dermed en fristende mottaker til dette formålet, da sjansen for skandaler er mindre. Indonesia ble derimot valgt på grunn av et sterkt behov for reduksjon i utslipp og avskoging. Motviljen mot reform tyder på at Indonesias målsettinger og preferanser var langt fra sammenfallende med Norges, noe som ifølge den teoretiske analysen innebærer et stort potensiale for effektivitetsgevinst. Resultatene av begge avtalene har vært begrenset; overføringene har vært langt mindre enn de forhåndsavtalte takene. I situasjonen med Indonesia kan dette tyde på at de monetære insentivene ikke var sterke nok til å at kontrakten utrettet en materiell forskjell i særlig grad, tolket som for lav b i kontrakten. Dette illustrerer godt den store forskjellen på å finne den optimale kontrakten i teorien og i praksis. Selv om kontrakten med Indonesia i teorien kan være relativt enkel og gir mulighet for en effektivitetsgevinst er det tydelig at man ikke lykkes i praksis. Dette illustrerer også den vanskelige avveiningen mellom å insentivisere til resultater, som er viktig i Indonesia, og å

forsikre mot risiko. Resultatet viser i hvert fall at resultatbaserte kontrakter til land med lite sammenfallende preferanser og mål med donoren ikke automatisk gir en effektivitetsgevinst. Fraværet av resultater i Guyana kan tenkes å være forbundet med at de ble valgt av strategiske og politiske grunner snarere enn at mulighetene for stor effekt av kontrakten.

Når det kommer til resultatmål er det tydelig at avtalen med Guyana hadde store svakheter. Selv om resultatmålene sammenfattes i «resultater på indikatorer for iverksetting av aktiviteter» faktisk er nedtegnet er de for lite konkrete til å oppfylle kriteriene for gode resultatmål, noe som også blir påpekt i Wertz-Kanounnikoff and McNeill (2012). Lite konkrete resultatmål kan skape forvirring og uenigheter om hva som skal belønnes og hva som ikke dekkes av avtalen, noe som kan være med på å forklare de manglende resultatene. I tillegg har jeg vist at slike resultatmål er dårlig egnet fordi de ikke sikrer at mottakeren indirekte jobber mot donorens overordnede mål. Avtalen med Indonesia inneholdt også en rekke slike vage resultatmål.

Når det kommer til Norges evne til å holde igjen bistand når resultatene tilsier det viser begge disse eksemplene at Norge overraskende nok har greid seg bra. Angelsen (2016) diskuterer også dette noe overraskende funnet. Forfatteren trekker frem flere grunner til at Norge *a priori* kunne antas å ha problemer med å opptre tidsskonsistent. For det første hevder han at Norge har som mål å fremstå som en «humanitær supermakt» i verden, som tilsier at det viktig å holde bistandsoverføringene store. For det andre har ikke Norge noen historie for å sette hardt mot hardt og er tradisjonelt ansett som en ettergivende (soft) donor. Men norske myndigheter understreket gang på gang at overføringene skulle skje på bakgrunn av resultater og disse to eksemplene kan kanskje betegne et gryende skifte. En mulig grunn til at Norge greide å holde igjen bistand i disse kontraktene kan være at vi ikke ville ødelagt bildet av oss selv som innovatører ved å ikke forholde oss til vårt eget resultatbaserte bistandsprogram. Det strategiske ønsket om å gå foran som et eksempel til etterfølgelse i donormiljøet ga Norge økt alternativkostnad på bistandspengene.

6.3 Kritikk av det teoretiske rammeverket

Resultatbasert bistand virker enkelt i teorien, men den praktiske gjennomføringen byr på en rekke problemer som ikke kommer frem, noe Norges kontrakt med Indonesia er et godt eksempel på. Dette skjer fordi det teoretiske rammeverket er misvisende enkelt slik at prediksjonene ikke alltid blir overførbare til virkeligheten.

6.3.1 *Homo economicus*

I mikroøkonomisk teori fremstilles de involverte aktørene som nyttemaksimerende individer som forfølger sine mål optimalt, såkalt *homo economicus*. Denne nyttemaksimeringen er som vist også grunnlaget for både prinspal-agent modellen og den utvidede multitaskmodellen. Resultatet er at alle mulige praktiske problemstillinger knyttet til menneskelig adferd blir totalt oversett. For eksempel viser innsikt fra adferdsøkonomien at aktørene ikke alltid er rasjonelle. I kapitlet om bistandsmottakeren ble det kort drøftet hvordan naive agenter kan ende opp med en kontrakt med en for høy b på grunn av overdreven tro på høy *signal-to-noise* ratio eller undervurdering av egne kostnader. I tillegg vil ting som agentens aversjon mot tap også påvirke den optimale kontrakten. Aversjon mot tap betyr at en agent får en større redusert nytte av et negativt utfall enn nytteøkningen av et tilsvarende positivt utfall. Kószei (2014) argumenterer for eksempel for at agenter med aversjon mot tap trenger en lavere b i den optimale kontrakten, noe som betyr at slike agenter også ender opp med en mer usikker kontrakt enn optimalt når det ikke tas høyde for. Slik innsikt illustrerer at antakelsen om *homo economicus* ikke er problemfri.

Det teoretiske rammeverket gir muligheten til å analysere hvordan de potensielle effektivitetsgevinstene oppstår og hvordan forskjellige faktorer påvirker den optimale kontrakten. Men å bruke mikroøkonomiske

modeller designet for nyttemaksimerende individer i bistandssammenheng, hvor aktørene er større enheter som organisasjoner og myndigheter, er som vist ikke helt uproblematisk. REDD+ kontrakten mellom Norge og Indonesia illustrer godt at det ikke er enkelt å finne den optimale kontrakten i praksis selv om den teoretiske prediksjonen fra rammeverket er forholdsvis lett å finne. Det er også verdt å merke seg at analyser i det teoretiske rammeverket gir effekter *alt annet likt*. På den ene siden er dette en fordel da de rendyrkede effektene fremstår oversiktlige, men på den andre siden betyr dette at man står i fare for å overse en rekke ringvirkninger av effektene.

Potensielt store problemer med bistandsformen som hva som skal gjøres med taperne, eller alle problemene med forvrengte insentiver er ikke-eksisterende i det teoretiske rammeverket fordi de involverte menneskene blir redusert til nyttemaksimerende individer.

6.3.2 Statisk analyse av et dynamisk spill

Et annet problem med det teoretiske rammeverket er at det er statisk. Det fremstiller bistandsformen som et én-periode spill hvor aktørene bestemmer seg én gang før resultatet realiseres. Dette er en grov forenkling som gjør at bistandsformen blir mye enklere i teorien enn i virkeligheten. Rammeverket tar ikke hensyn til at forhold forandrer seg gjennom kontraktens tidsløp slik at avgjørelser som kanskje var gode på det tidspunktet den ble tatt ikke nødvendigvis er det i fremtiden.

Om man tar hensyn til dynamikk viser diskusjonen i kapittelet om multitaskmodellen at kalibreringen av det objektive resultatmålet og donorens overordnede mål kan synke over tid når mottakeren finner måter alternative handlinger med høy marginalnytte til p og ikke nødvendigvis y . Statisk analyse overser muligheten for at et resultatmål som oppfylte alle kriterier for gode resultatmål ved kontraktens inngåelse ikke fortsetter å være godt kalibrert med donorens overordnede mål i all fremtid. I tillegg overser de statiske analysene at mottakeren kan endre karakter over tid når de ytre monetære insentivene begynner å fortrenge de indre. Om en av aktørene endrer karakter over tid vil en kontrakt som i utgangspunktet var optimal sannsynligvis ikke fortsette å være det helt til kontraktens utløp.

6.4 Konklusjon

Formålet med oppgaven var å gjøre rede for det teoretiske grunnlaget for resultatbasert bistand og forsøke å bringe klarhet i hvilke problemer som må overkommes for at de potensielle effektivitetsgevinstene skal kunne realiseres. Jeg valgte å modellere resultatbasert bistand som en insentivkontrakt mellom en donor og en mottaker først i en prinsipal-agent modell med skjult handling og så i en utvidet multitaskmodell som adresserer forutsetningen om at resultatet er perfekt målbart og tar høyde for at mottakeren kan gjøre flere handlinger. I dette teoretiske rammeverket er det blitt analysert hvordan forskjellige faktorer påvirker den optimale kontrakten og hvilke forhold som gir opphav til de potensielle effektivitetsgevinstene. I tillegg er forhold med mottakeren og donoren drøftet for å vise aktuelle problemstillinger med bistandsformen som ikke kommer frem i det teoretiske rammeverket.

De sentrale problemstillingene som må overkommes for at man skal kunne høste effektivitetsgevinster av en resultatbasert insentivkontrakt er etter min mening forbundet med valg av bistandsmottaker, de valgte resultatmålene som danner grunnlag for kontrakten og donorens evne til å holde igjen bistand når resultatene tilsier det. Kontraktene som ble trukket frem fra Norges REDD+ program illustrerer hvordan disse problemstillingene kompliserer den praktiske gjennomføringen av en bistandsform som i teorien er enkel og oversiktlig. Greier man å overkomme disse utfordringene vil resultatbasert bistand kunne være et effektivt virkemiddel i arbeidet med millenniumsmålene for utvikling, og utviklingsarbeid generelt. Bistandsformen

har i mange sammenhenger potensialet til å gi donorer mer effekt for pengene samtidig som mottakeren vil nyte godt av den monetære overføringen på kort sikt og den positive sosiale nytten av arbeidet på lenger sikt.

Referanser

- Acharya, A., De Lima, A. T. F., and Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *The journal of development studies*, 42(1):1–21.
- Adam, C. S. and O’Connell, S. A. (1999). Aid, taxation and development in sub-saharan africa. *Economics & Politics*, 11(3):225–253.
- Aggarwal, R. K. and Samwick, A. A. (1999). The other side of the trade-off: The impact of risk on executive compensation. *Journal of Political Economy*, 107(1):65–105.
- Alesina, A. and Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of economic growth*, 5(1):33–63.
- Andreoni, J. (1989). Giving with impure altruism: Applications to charity and ricardian equivalence. *Journal of political Economy*, 97(6):1447–1458.
- Angelsen, A. (2016). Redd+ as result-based aid: General lessons and bilateral agreements of norway. *Review of Development Economics*.
- Anheier, H. K. and Seibel, W. (1990). *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*, volume 21. Berlin: Walter de Gruyter.
- Audit Commission (2012). Local payment by results. *Briefing: Payment by results for local services*, Audit Commission, London.
- Azam, J.-P., Devarajan, S., and O’Connell, S. A. (1999). *Aid dependence reconsidered*, volume 2144. World Bank Publications.
- Baker, G. (2002). Distortion and risk in optimal incentive contracts. *Journal of human resources*, pages 728–751.
- Baker, G. P. (1992). Incentive contracts and performance measurement. *Journal of Political economy*, 100(3):598–614.
- Barder, O. (2009). "cash on delivery"aid - response to cafod. Mimeo, <http://www.owen.org/wp-content/uploads/091216-COD-aid-response-to-CAFOD.pdf>.
- Berthélemy, J.-C. (2006). Bilateral donors’ interest vs. recipients’ development motives in aid allocation: do all donors behave the same? *Review of Development Economics*, 10(2):179–194.
- Birdsall, N., Barder, O., et al. (2006). Payments for progress: A hands-off approach to foreign aid. *Center for Global Development Working Paper no. 102*.
- Birdsall, N., Savedoff, W. D., Mahgoub, A., and Vyborny, K. (2012). *Cash on delivery: a new approach to foreign aid*. CGD Books.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O.-H., and Moore, M. (2008). *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent*. Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. (1975). The samaritan’s dilemma, in edmund s. Phelps (ed.), altruism, morality, and economic theory. *New York: Russell Sage Foundation*, pages 71–85.

- Cauhapé-Cazaux, E. G., Bouret, O., and Ozkardes, O. (2014). Development assistance flows for governance and peace. Technical report, The Development Assistance Committee, OECD.
- Clist, P. and Verschoor, A. (2014). The conceptual basis of payment by results. *School of International Development, University of East Anglia*.
- Collier, P. (2006). Is aid oil? an analysis of whether africa can absorb more aid. *World development*, 34(9):1482–1497.
- Darley, J. (1991). Setting standards seeks control, risks distortion. *Institute of Government Studies Public Affairs Report*, 32(4).
- De la Rosa, L. E. (2011). Overconfidence and moral hazard. *Games and Economic Behavior*, 73(2):429–451.
- De Renzio, P. and Woods, N. (2008). The trouble with cash on delivery aid: A note on its potential effects on recipient country institutions. *Note prepared for CGD initiative on cash on delivery*.
- Devarajan, S., Dollar, D., and Holmgren, T. (2001). *Aid and reform in Africa: Lessons from ten case studies*. World Bank Publications.
- Devarajan, S., Rajkumar, A. S., and Swaroop, V. (1999). What does aid to africa finance? *Public Economics, Development Research Group*.
- Djankov, S., Montalvo, J. G., and Reynal-Querol, M. (2008). The curse of aid. *Journal of economic Growth*, 13(3):169–194.
- Djankov, S., Montalvo, J. G., and Reynal-Querol, M. (2009). Aid with multiple personalities. *Journal of Comparative Economics*, 37(2):217–229.
- Dreher, A., Mölders, F., and Nunnenkamp, P. (2010). Aid delivery through non-governmental organisations: Does the aid channel matter for the targeting of swedish aid? *The World Economy*, 33(2):147–176.
- Easterly, W. (2005). What did structural adjustment adjust?: The association of policies and growth with repeated imf and world bank adjustment loans. *Journal of development economics*, 76(1):1–22.
- Economides, G., Kalyvitis, S., and Philippopoulos, A. (2008). Does foreign aid distort incentives and hurt growth? theory and evidence from 75 aid-recipient countries. *Public Choice*, 134(3-4):463–488.
- Eubank, N. (2012). Taxation, political accountability and foreign aid: Lessons from somaliland. *Journal of Development Studies*, 48(4):465–480.
- Fast, N. D. and Berg, N. A. (1975). The lincoln electric company. *Harvard Business School case*, pages 376–428.
- Feyzioglu, T., Swaroop, V., and Zhu, M. (1998). A panel data analysis of the fungibility of foreign aid. *The World Bank Economic Review*, 12(1):29–58.
- Gibbons, R. (1998). Incentives in organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12:115–132.
- Gibbons, R. (2005). Incentives between firms (and within). *Management science*, 51(1):2–17.
- Gibbons, R. (2010). Inside organizations: Pricing, politics, and path dependence. *Annual Review of Economics*, 2(1):337–365.

- Glassman, A. and Eichler, R. (2008). Health systems strengthening via performance-based aid: Creating incentives to perform and to measure results. *Brookings Global Health Financing Initiative Working Paper*, (3).
- Gneezy, U., Meier, S., and Rey-Biel, P. (2011). When and why incentives (don't) work to modify behavior. *The Journal of Economic Perspectives*, 25(4):191–209.
- Gneezy, U. and Rustichini, A. (2000). Pay enough or don't pay at all. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3):791–810.
- Hagen, R. J. (2006). Samaritan agents? on the strategic delegation of aid policy. *Journal of Development Economics*, 79(1):249–263.
- Hagen, R. J. (2015). Rents and the political economy of development aid, in Congleton, Roger D and Hillman, Arye L (eds). *Companion to the Political Economy of Rent Seeking*, pages 248–275.
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., and Tierney, M. J. (2006). Delegation under anarchy: states, international organizations and principal-agent theory. *Delegation and agency in international organizations*, 3:27–31.
- Hodler, R. (2007). Rent seeking and aid effectiveness. *International Tax and Public Finance*, 14(5):525–541.
- Hoeffler, A. and Outram, V. (2011). Need, merit, or self-interest-what determines the allocation of aid? *Review of Development Economics*, 15(2):237–250.
- Janus, H. and Keijzer, N. (2015). Big results now? emerging lessons from results-based aid in tanzania. discussion paper, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Kaldor, N. (1962). Will underdeveloped countries learn to tax. *Foreign Affairs*, 41:410.
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding a, while hoping for b. *Academy of Management journal*, 18(4):769–783.
- Khilji, N. M. and Zampelli, E. M. (1994). The fungibility of us military and non-military assistance and the impacts on expenditures of major aid recipients. *Journal of Development Economics*, 43(2):345–362.
- Killick, T., Gunatilaka, R., and Marr, A. (1998). *Aid and the political economy of policy change*. Psychology Press.
- Klingebiel, S. and Janus, H. (2014). Results-based aid: potential and limits of an innovative modality in development cooperation. *International Development Policy*.
- Knack, S. and Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*, 83(1):176–197.
- Koch, D.-J., Dreher, A., Nunnenkamp, P., and Thiele, R. (2009). Keeping a low profile: what determines the allocation of aid by non-governmental organizations? *World development*, 37(5):902–918.
- Kőszegi, B. (2014). Behavioral contract theory. *Journal of Economic Literature*, 52(4):1075–1118.
- Lazear, E. P. (2000). The power of incentives. *The American Economic Review*, 90(2):410–414.

- Lazear, E. P. (2003). Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, 10(2):179–214.
- Levin, J. (2003). Relational incentive contracts. *The American Economic Review*, 93(3):835–857.
- Martens, B. (2005). Why do aid agencies exist? *Development policy review*, 23(6):643–663.
- Mc Donnell, I., Sanna, V., Ahmad, Y., Kindornay, S., Malhotra, R., and Luijkx, W. (2016). Development co-operation report 2016 the sustainable development goals as business opportunities. Technical report, The Development Assistance Committee, OECD.
- Miller, G. and Babiarz, K. S. (2013). Pay-for-performance incentives in low-and middle-income country health programs. Technical report, NBER Work. Pap. 18932.
- Moss, T. J., Pettersson Gelande, G., and Van de Walle, N. (2006). An aid-institutions paradox? a review essay on aid dependency and state building in sub-saharan africa. CGD Working Paper No. 74.
- Mumssen, Y., Johannes, L., and Kumar, G. (2010). *Output-based aid: lessons learned and best practices*. World Bank Publications.
- Neal, D. (2011). The design of performance pay in education. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Nicholson, W. and Snyder, C. M. (2012). *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*. 11th International Edition. Cengage Learning.
- Nunnenkamp, P. and Öhler, H. (2011). Aid allocation through various official and private channels: Need, merit, and self-interest as motives of german donors. *World Development*, 39(3):308–323.
- Nunnenkamp, P., Weingarth, J., and Weisser, J. (2009). Is ngo aid not so different after all? comparing the allocation of swiss aid by private and official donors. *European Journal of Political Economy*, 25(4):422–438.
- OECD (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris: DAC, OECD.
- OECD (2015). States of fragility 2015 meeting post-2015 ambitions. OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en>.
- Öhler, H., Nunnenkamp, P., and Dreher, A. (2012). Does conditionality work? a test for an innovative us aid scheme. *European Economic Review*, 56(1):138–153.
- Pedersen, K. R. (1996). Aid, investment and incentives. *The Scandinavian Journal of Economics*, pages 423–437.
- Pedersen, K. R. (2001). The samaritan’s dilemma and the effectiveness of development aid. *International Tax and Public Finance*, 8(5):693–703.
- Perrin, B. (2013). Evaluation of payments by results: Current approaches, future needs. Technical report, Working Paper 39. London: DFID.
- Rajan, R. and Subramanian, A. (2007). Does aid affect governance? *The American Economic Review*, 97(2):322–327.
- Rajan, R. G. and Subramanian, A. (2005). What undermines aid’s impact on growth? Technical report, NBER working paper no. 1165.

- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2):679–705.
- Rodrik, D. (1995). Why is there multilateral lending? Technical report, NBER Working Paper no.5160.
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2):134–139.
- Savedoff, W. D. and Partner, S. (2010). Basic economics of results-based financing in health. *Maine USA: Social Insight*.
- Svensson, J. (1999). Aid, growth and democracy. *Economics & politics*, 11(3):275–297.
- Svensson, J. (2003). Why conditional aid does not work and what can be done about it? *Journal of development economics*, 70(2):381–402.
- Tavares, J. (2003). Does foreign aid corrupt? *Economics Letters*, 79(1):99–106.
- Thomas, J. and Worrall, T. (1990). Income fluctuation and asymmetric information: An example of a repeated principal-agent problem. *Journal of Economic Theory*, 51(2):367–390.
- Tvedt, T. (1998). *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*, James Currey, Oxford/Africa World Press, Trenton, NJ.
- Vivid Economics (2013). Results-based financing in the energy sector: an analytical guide. Technical report, World Bank, Washington, DC.
- Weder, B. and Alesina, A. (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 92(4):1126–1137.
- Werker, E., Ahmed, F. Z., and Cohen, C. (2009). How is foreign aid spent? evidence from a natural experiment. *American Economic Journal: Macroeconomics*, pages 225–244.
- Wertz-Kanounnikoff, S. and McNeill, D. (2012). Performance indicators and REDD+ implementation, in a. angelsen, m. brockhaus, w. d. sunderlin, and l. v. verchot (eds). *Analyzing REDD+: Challenges and Choices*, Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- World Bank (2004). World development report 2004: making services work for poor people. *World Bank, Washington, DC*.