

SKALL SIDA FINANSIERA LÖNER I MOTTAGARLÄNDERNA?

De flesta länder i tredje världen, och i synnerhet de länder i Afrika som SIDA är engagerat i, har använt den offentliga sektorn som en "utvecklingsmotor" i försöken att häva fattigdomen. Denna utvecklingsmodell har lett till en snabb expansion av den offentliga sektorns verksamhet och därmed ett behov av kvalificerad arbetskraft. I åtskilliga afrikanska länder har anställning i den offentliga sektorn blivit mer eller mindre automatisk för personer med en högre utbildning.

Resultatet har blivit en enorm expansion av antalet anställda i ministerier, ämbetsverk och affärsdrivande företag (parastataler). I Kenyas hälsoministerium arbetade år 1987 över 36 000 personer (mot 13,000 år 1971), och i jordbruksministeriet omkring 32,000 (14,700). Dessa siffror inkluderar visserligen en del personer i distrikten, men oavsett definitionerna har tillväxten varit oerhört snabb. Antalet anställda i Kenyas centrala administration (Central Government) har under de senaste tio åren ökat med omkring 7.5 % per år, ungefär dubbelt så snabbt som i den privata sektorn. Liknande -- och kanske ännu mer dramatiska -- siffror kan säkert produceras för andra länder, t ex Tanzania och Zambia. Man kan med fog hävda att flertalet afrikanska stater har en "bloated public sector".

Det förtjänar påpekas att biståndsgivarna aktivt har medverkat i denna process. Det stora och komplicerade projektbiståndet som gått in i, eller kanaliseras genom, de offentliga sektorerna har krävt ett snabbt ökande antal personer i form av samordnare och exekutörer. Ledningarna i finans- och planeringsministerierna i våra mottagarländer tillbringar ofta mer än hälften av sin tid med att ta emot utländska biståndsrepresentanter (givetvis inte bara från Sverige) till förfång för den verksamhet som de egentligen är satta att sköta, nämligen planeringen av den egna ekonomin. Biståndet är visserligen en viktig del av denna ekonomi, men det svarar oftast inte för mer än högst 10 % av BNP.

Som en konsekvens av den snabba ökningen av antalet anställda i den offentliga sektorn i flertalet länder i Afrika har de statliga löneutgifterna ökat i en oerhört snabb takt, vilket i många fall förvridit budgetens utgiftsstruktur: det finns ofta inte pengar för papper och annat kontorsmaterial, än mindre för kontorsmaskiner, vilket leder till minskad produktivitet. Dessutom minskar utrymmet för kapitalutgifter, vilket märks framför allt när budgetunderskotten skall skäras ner. I den kenyanska statsbudgeten tar nu lönerna nära 70 % av de löpande utgifterna, jämfört med mindre än hälften i början av 1980-talet. Siffror från andra länder visar samma tendenser.

När de totala löneutgifterna tar en så stor andel av budgeten, förlorar man snabbt måtligheten att höja den genomsnittliga

lönenivån i takt med inflationen, med påföljd att reallönerna sjunker. Om landet dessutom devalverar sin växelkurs blir reallönerna snabbt urgröpta, eftersom en devalvering innebär att importen fördyras; importinnehållet i den urbana konsumtionen är relativt stort. Dessutom finns ofta inte statsfinansiellt utrymme att differentiera lönerna på ett sätt som skulle göra det möjligt att attrahera och behålla kompetenta personer.

Konsekvenserna av denna utveckling blir helt naturligt en demoralisering inom den offentliga förvaltningen, extrajobb utanför tjänsten och därmed frånvaro från arbetsplatsen, korruption osv. Dessa symptom på en underliggande ekonomisk och statsfinansiell sjukdom har blivit mycket synbara i Tanzania under senare år, de har länge funnits i Uganda; i Kenya finns problemen, men kanske i mindre skala.

När demoraliseringen och den minskande effektiviteten direkt påverkar biståndet blir det frestande att använda biståndspengar för att upprätthålla verksamheten. Ett till synes rimligt och effektivt sätt att "hjälpa till" är att delfinansiera löner i den offentliga förvaltningen, t ex genom att förbättra lönerna för nyckelpersoner som är viktiga kanske inte bara för biståndets effektivitet utan också för landets ekonomi i ett vidare perspektiv. Pengar finns ju oftast att tillgå. Ingen tjänar på att de biståndsfinansierade verksamheterna läggs ner. Och det förefaller rimligt att motivera dugliga nyckelpersoner i den offentliga förvaltningen för att förbättra den ekonomiska politiken.

Men det finns anledning att stanna och tänka efter om detta är ett rationellt sätt att reagera på problemen. Hjälper vi mottagarlandet genom sådana till synes rimliga och generösa arrangemang, eller botar vi bara ett sjukdomssymptom, medan sjukdomen finns kvar och kanske förvärras?

Ett antal biståndsgivare har redan engagerat sig i den här typen av verksamhet, både i Västafrika och i Östafrika. Vanligast är kanske att finansiera avgränsade projektgrupper med inhemska experter för att genomföra specifika biståndsprojekt. Ibland arbetar dessa grupper i direkt konkurrens med den normalt ansvariga enheten inom den offentliga förvaltningen. Somliga biståndsgivare har gått ett steg längre och (del)finansierat löner för vissa tjänstemän inom den offentliga sektorn.

Men spåren efter dessa försök till intrång i den interna administrationen och lönestrukturen förskräcker! I en rapport om det tekniska biståndet i Somalia har UNDP diskuterat bl a vad man kallar "incentive payment", dvs bidrag till löner för tjänstemän som av biståndsgivarna betraktas som viktiga personer i förvaltningen (civil service salary supplements). Rapporten är skriven i sedvanlig diplomatisk stil, där de starka åsikterna förmedlas i en byråkratisk språkdräkt, men slutsatserna är inte att ta fel på. Ett utdrag ur rapporten lyder:

The result of all this (olika biståndsgivare som med varierande metoder stöder olika delar av förvaltningen) is

confusion, inequity and misallocation of human resources. There is basically competition between donors and between projects and a complete lack of coordination both on the donor side and within Government. It is the firm view of the (UNDP) mission that the very system of incentive payments needs to be reconsidered. While they may contribute to more effective operation of individual projects and implementation of investment projects incentive payments work in the longer term against the orderly development of government institutions and the civil service itself; they also weaken existing non-supported institutions and act as a constraint on technical assistance efforts 1/.

UNDP-rapporten fortsätter med en rekommendation till biståndsgivarna att stödja en "Civil Service Study" som skall utmytna i en reform av antsällningsformerna och lönesättningen i den offentliga sektorn.

Utvärderingar av Världsbanken och oberoende experter av liknande företeelser i Västafrika har lett till slutsatser liknande den i det somaliska fallet.

Biståndsenagemang i lönesättningen i mottagarländerna kan ses som en förlängning och intensifiering av vad Elliot Morss har kallat för "institutional destruction" 2/. Enligt Morss har projektbiståndet till afrikanska stater lett till brist på överblick i mottagarländernas finans- och planeringsdepartement, en institutionell fragmentering av de centrala ministerierna, och i många fall institutionellt kaos.

Vilka är då nackdelarna för mottagarlandet av biståndsfinansierade löner i den offentliga sektorn?

1. Såsom påpekas i UNDP-rapporten rycker det sönder regeringens och finansdepartementens föråga att kontrollera lönestruktur och anställningsformer.
2. Det leder till en prioritering av personer och tjänster som ofta ter sig främmande för den inhemska statsledningen.
3. Vidare leder det till misstänksamhet och avundsjuka bland statstjänstemännen (biståndsgivarna är ofta obenägna att offentligt säga vem man finansierar och varför).

1/ Somalia: Report of a Joint Technical Cooperation Assessment Mission (UNDP och IBRD), oktober 1985. Citatet är hämtat från sid 35, para 109.

2/ Elliot Morss: Institutional Destruction from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan Countries. World Development, vol 12, no 4.

4. Det skapar en oklar konkurrenssituation mellan olika biståndsgivare -- ingen vet exakt vad som finansieras av andra.

5. Framför allt innebär biståndsfinansierade löner en permanentning av något som i grunden måste ändras: de kromosomaktiga offentliga apparaterna måste skäras ned (vilket många mottagarländer börjar inse), men en utländsk finansiering av ett antal tjänstemän bromsar denna process.

För biståndsgivaren är de synbarliga vinsterna med olika former av lönepåslag eller finansiering av löner i den offentliga sektorn ganska påtagliga: effektivare genomföring av projekt, mer permanens i den finansiella och ekonomiska ledningen i mottagarlandet osv. Men det finns också risker. Den mest påtagliga är reaktionen i riksdagen och bland allmänheten. Det blir svårt att förklara att svenska skattepengar används för att finansiera byråkrater i ett mottagarland. Dessutom -- och som redan nämnts -- leder biståndsfinansierade löneförmåner till svåröverskådlighet i samarbetet med mottagarlandets finans- och ekonomiledningar. Vem favoriserar vem?

Riskerna med att INTE finansiera (en del av) lönerna för de personer som är viktiga för genomförandet av biståndsprojekt är givetvis att projekten går långsammare, att de går snett, eller att de aldrig blir färdiga. Detta är en risk som biståndsgivaren i de allra flesta fall måste ta. Det är viktigt att minnas den enkla sanningen att bistånd är till för att hjälpa fattiga länder att stå på egna ben. Det kräver kurage att se och acceptera den kapitalförstörelse som ofullbordade projekt innebär. Men vi hjälper inte mottagarlandet om vi av omsorg och omtanke och i byråkratiskt nit fortsätter att sköta deras ekonomi ända in i deras "nerentrum". Vi riskerar i stället att "krama ihjäl" dem.

Hur skall problemet då lösas? Jo först och främst genom en rationalisering av existensnärvarande arbetsformer. I Kenya, liksom i Tanzania, har regeringen insett att en krympning av anställningsvolymen är nödvändig -- och möjlig utan att därför nödvändigtvis skära ner på de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller. I Kenya finns det utan tvekan stora möjligheter att drastiskt skära ner antalet anställda i ministerierna utan att verksamheterna därför blir lidande. Detsamma torde vara fallet i en rad andra länder. Men detta kräver ett visst mått av politiskt kurage -- många är anställda som ett resultat av "political patronage". Därutöver finns det anledning att fråga sig om den offentliga sektorn verkligen skall göra allt det den idag försöker göra i de länder där vi arbetar. En omvärdering av den offentliga sektorns roll pågår i flera av de svenska mottagarländerna, och där bör vi hjälpa till om vi blir tillfrågade.

Om Sverige skall engagera sig i dessa problem, finns det kanske anledning att tillhandahålla experter på rationalisering i den offentliga administrationen, liksom att (del)finansiera utredningar av löne- och tjänstestrukturen i den offentliga

sektorn i mottagarländerna. Men att bidra till finansieringen av tjänstemannalöner löser inga grundläggande problem. I stället bidrar det till att permanenta den grundläggande orsaken till "sjukdomen". Vissa saker kan och bör vi inte ägna oss åt. Det är viktigt att vi inser vår begränsning.

Stockholm, 88 09 05

Bo Karlström

