



**STATENS OCH MARKNADENS
FÖRÄNDRADE ROLLER**

I

UTVECKLINGSPROCESSEN

KONSEKVENSER FÖR BISTÅNDET

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	SID
FÖRORD	1
1. STATENS OCH MARKNADENS FÖRÄNDRADE ROLLER	1
1.1 STATEN I UTVECKLINGSPROCESSEN	1
1.2 STAT- OCH MARKNADSREFORMER	5
1.3 LÄRDOMAR AV DE EKONOMISKA REFORMPROGRAMMEN	10
1.4 ATT FINANSIERA UTVECKLING	11
1.5 DEN UTVECKLINGSFRÄMJANDE STATEN	14
1.6 FÖR STATEN CENTRALA FUNKTIONER	17
2. KONSEKVENSER FÖR BISTÅNDET	21
2.1 KONSEKVENSER FÖR BISTÅNDET I ALLMÄNHET	21
2.2 FÖRVALTNINGSBISTÅNDET	28
2.3 HÄLSO & SJUKVÅRDSBISTÅNDET	34
2.4 UNDERVISNINGSBISTÅNDET	42
2.5 NATURBRUKSBISTÅNDET	47
2.6 INFRASTRUKTURBISTÅNDET	52
2.7 SAMMANFATTNING OCH KONSEKVENSER FÖR SIDA	59

BILAGA 1, REFORMERNAS INBÖRDES ORDNING

KÄLLFÖRTECKNING

94-02-02

FÖRORD

Få ifrågasätter att staten under de första decennierna efter självständigheten i det stora flertalet u-länder gavs en orimligt omfattande och vittförgrenad roll på bekostnad av marknaden, den privata sektorn - och det civila samhället. Det är samtidigt uppenbart att inget samhälle kan utvecklas utan en effektiv stat som inte bara ser till marknaden utan också till utvecklingens mål: människors välfärd. Långsiktig utveckling förutsätter såväl en effektiv stat som väl fungerande marknader. Stat och marknad står inte i ett enkelt motsatsförhållande till varandra.

Det senaste årtiondet har varit strukturanpassningarnas och systemskiiftenas årtionde. Frågan om statens respektive marknadens roller i utvecklingsprocessen har stått i centrum för utvecklingsdebatten. Arbetsgruppen stat och marknad har haft till uppgift att utifrån en analys av statens och marknadens roller diskutera hur biståndet bör se ut och vilka konsekvenserna bör vara för SIDA, generellt och inom olika sektorer.

Arbetsgruppen har studerat såväl statens förändrade roll i ekonomin som statens respektive den privata sektorns och marknadens roller inom enskilda sektorer. Tyngdpunkten har legat på det ekonomiska området, där förändringarna för statens del är väsentligt större än vad gäller den fysiska och sociala infrastrukturen. Att utveckla de senare bör förbli för staten grundläggande funktioner. De är en förutsättning för långsiktig ekonomisk utveckling, samtidigt som infrastruktur inte kan utvecklas utan en fungerande ekonomi. Ett genomgående tema är marknads-ekonomins behov av fungerande institutioner och regelverk.

Ett centralt tema är också att biståndsanalysen måste vidgas till att på ett mer konsekvent sätt omfatta förutsättningarna för bistånd och de underliggande betingelserna för det enskilda programmet eller projektet. Det långsiktiga målet - att varaktigt höja de fattiga folkens levnadsnivå - kan inte nås med mindre än att u-landsekonomierna utvecklas på sätt som förbättrar villkoren för alla grupper. Det är först då den egna ekonomin utvecklas som landet på ett varaktigt sätt kan bygga ut hälsovård, undervisning, miljövård etc. Det förutsätter i sin tur att den egna förmågan till utveckling förbättras. Hög prioritet måste ges åt uppbyggnad av institutioner och inhemsk kapacitet. Många av biståndets misstag har berott på att det på ett alltför mekaniskt sätt setts som lösningen på allehanda problem i det enskilda landet. Endast genom en förbättrad analys av statens och marknadens respektive roller och institutionella förutsättningar kan de ständigt hotande tendenserna till fördjupade biståndsberoenden brytas.

Inget samhälle kan reduceras till stat och marknad, eller till offentlig och privat sektor. Det civila samhället med dess mångfald av organisationer och intressegrupper utgör en fundamental dimension, som för sin utveckling förutsätter framväxten av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Arbetsgruppen anser dock att denna dimension ligger utanför ramen för denna studie. I en skärningspunkt ligger frågan om "god samhällsstyrning" (good governance), dvs frågan om hur makten i ett samhälle utövas i syfte att åstadkomma ekonomisk och social utveckling. Att bidra till att institutioner för god samhällsstyrning byggs upp utgör förvaltningsbiståndets centrala uppgift, och är ett centralt inslag i stora delar av det biståndet som utgår genom SIDA. Av analysen i denna studie följer att uppgiften måste ges högsta prioritet.

Inte heller miljö- och genderfrågor, för utvecklingen avgörande frågor, ligger inom ramen för denna studie. Vi menar dock att möjligheterna till en bärkraftig utveckling som tillgodoser kvinnors såväl som mäns intressen förbättras i takt med att ett samhälle utvecklar god samhällsstyrning över en öppen, marknadsbaserad ekonomi som genom stadig produktivitetsutveckling förmår bryta fattigdomens onda cirkel och skapa de resurser som krävs för utbyggnad av välfärden.

Arbetsgruppen inledde sitt arbete under hösten 1991 genom att be samtliga byråer och biståndskontor att analysera sin sektor respektive sitt land ur ett reformperspektiv. Under 1992-93 hölls sedan en seminarieriserie om olika aspekter av förändringsprocessen, med exempel från sektorbyråer och programländer. I juni 1992 samlade SIDA forskare och reformpolitiker för en diskussion om staten och marknaden baserad på artiklar som senare gavs ut i boken "*Redefining the Role of the State and the Market*" (SIDA, 1992). Under våren 1993 arbetade SIDA:s byråer vidare med att få fram de sektoravsnitt som ingår i denna skrift.

Arbetet i gruppen har letts av avdelningschef Börje Ljunggren. Sekreterare har varit Torsten Wetterblad, Planeringssekretariatet, och Elizabeth Narrowe, Regionsekretariatet för Asien och Mellanöstern. Alla SIDA:s sektorbyråer har varit representerade genom: Ingemar Gustafsson, Undervisningsbyrån, Amalia Garcia-Thärn/ Christer Holtsberg, Naturbruksbyrån, Hallgerd Dyrssen/ Anton Johnston, Förvaltningsbyrån, Göran Dahlgren, VL/Hälsobyrån och Sven Åke Svensson/ Mikael Söderbäck, Infrastrukturbyrån. Gruppen har dessutom fått stöd av konsulterna Allan Gustafsson, som bidragit med en studie om den ekonomiska krisen i Afrika och Gabor Bruszt. Berit Lindberg har bistått med administrativ samordning och manusarbete.

Arbetsgruppen vill betona att diskussionen om staten och marknadens roller i u-landsekonomierna är en pågående process där lösningarna ser olika ut i olika länder beroende på de specifika förutsättningar som finns. Viktiga

erfarenheter att bygga vidare på har dock vunnits under de gångna decennierna. Vi vet mer om utvecklingens- och underutvecklingens mekanismer. Vår förhoppning är att denna rapport kan utgöra ett underlag för en fortsatt och fördjupad diskussion om hur biståndet på bästa sätt skall utformas för att på ett effektivt sätt stödja de djupgående förändringsprocesser som pågår i mottagarländerna.

Fattigdomsbekämpning är, och bör förbli, biståndets viktigaste mål. Vi vill se denna utredning som ett bidrag, från delvis nya perspektiv, till diskussionen om förutsättningar och medlen. Efter ett decennium av fokus på stabiliserings- och strukturfrågor finns det dock anledning att engagera verket i en grundlig studie av fattigdomsfrågorna. Den studie som nu inleds inom SIDA kan bli av stor betydelse. Vi vill också betona vikten av att ökad uppmärksamhet ägnas problemkomplexet institutionsuppbyggnad. De frågorna berör biståndets alla delar, och det är naturligt att SIDA skapat ett nätverk inom den egna organisationen för att arbeta med dem. Under 1994 kommer UNDP, Världsbanken och OECDs utvecklingskommitté (DAC) att med aktiv medverkan från bl a SIDA ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet.

1. STATENS OCH MARKNADENS FÖRÄNDRADE ROLLER

1.1 STATEN I UTVECKLINGSPROCESSEN

Utgångsläget

Då flertalet u-länder vann sin självständighet var den förhärskande föreställningen att staten var utvecklingens avgörande drivkraft. Utveckling och statlig intervention sågs ofta som synonyma begrepp. I staten såg man den konkreta möjligheten till nationell utveckling och nationellt oberoende. Den förhärskande utvecklingsfilosofin hade fyra huvudinslag: kapitalbildning, industrialisering, mobilisering av arbetskraft, och ekonomisk planering genom en aktiv stat. Endast staten kunde mobilisera de resurser som krävdes, och en korrekt användning av knappa resurser förutsatte planering. Ett land utan en femårsplan kunde knappast tas på allvar. Denna uppfattning präglade också institutioner som Världsbanken. Marshall-planen utgick från att länder skulle planera sin utveckling, och samma synsätt gick igen i tanken på FNs utvecklingsårtionden.

Denna statsdominerade syn på utveckling var särskilt uttalad i socialistiskt orienterade länder, för vilka centralplanering utgjorde det naturliga sättet att fördela resurser. Inte endast sådana länder utan det stor flertalet nya stater såg emellertid med betydande skepsis på marknaden. Den framstod, i den mån den fanns, som ett redskap för exploatering snarare än för rättvisa och utveckling. Den internationella handeln sågs som en del av ett system som hotade att försätta u-länderna i allt djupare beroendeförhållanden. Utveckling förutsatte en stat som förmådde skapa ett "utrymme" inom vilket den egna nationen kunde byggas upp. Imports substitution var den rådande ekonomiska strategin och syftade till att bygga upp det egna landets förmåga att producera varor som man tidigare varit tvungen att importera. Den nya statens dilemma förstärktes av att den var präglad av den roll den haft inom ett kolonialt system.

En annan förklaring till den stora genomslagskraften hos ett centralistiskt tänkande var att de sovjetiska och kinesiska utvecklingsmodellerna under 60-talet och 70-talet för många framstod som lyckade utvecklingsexperiment.

Den centralistiska lösningen var också ett uttryck för behovet av att uppnå politisk enighet i etniskt splittrade samhällen. Enpartistaten blev instrumentet för att uppnå detta mål. Partiet skulle mobilisera folket att arbeta för moderniseringen av samhället. I de flesta f d afrikanska kolonier avfärdades flerpartidemokratien som direkt olämplig med tanke på de etniska och regionala motsättningarna. I länder som Vietnam bestämdes enpartisystemet av den marxist-leninistiska orienteringen.

Generellt fanns en benägenhet hos de nya makthavarna att införa och konsolidera mekanismer, som hindrade befolkningen i allmänhet och politiska motståndare i synnerhet, från att få sina synpunkter och sin kritik hörda. Snarare försökte den nya staten att etablera ett monopol över utvecklingsdebatten. I många fall utvecklades efterhand en tendens bland de nya makthavarna att dra fördel av regelsystem som byggts upp i syfte att fördela resurser och möjligheter mera rättvist.

Det är dock viktigt att komma ihåg att statens expansion primärt var ett uttryck för en önskan att snabbt tillfredsställa förväntningarna om ett bättre liv efter självständigheten. Staten satsade stora resurser på att bygga ut hälsovård och utbildning och skapa sysselsättning inom den offentliga sektorn.

Målet med den ekonomiska politiken var att snabbt få igång en modernisering av samhället. Intresset låg framförallt inom den moderna sektorn (industri, gruvnäring etc). Jordbruket sågs i huvudsak som en källa som skulle generera överskott som skulle kunna investeras i den moderna sektorn. Överföringen av överskottet åstadkoms genom att priserna på jordbruksprodukter hölls nere via låga växelkurser, exportskatter och statliga "marketing boards" som betalade underpriser.

Statens roll blev som en följd mycket omfattande i flertalet u-länder. Den skulle, trots sin bräcklighet, inte endast bygga upp ett utbildningsväsende, hälsovård, fysisk infrastruktur etc utan också i egen regi bygga upp bankväsende, industriföretag, organisationer för spannmåls-handel, distribution av insats- och konsumtionsvaror etc. Sparandet, det inhemska såväl som det utländska (biståndet), gick i huvudsak till att bygga ut den offentliga sektorn. I synnerhet i de socialistiskt inriktade länderna blev bankväsendets primära uppgift att i subventionerade former finansiera denna sektors expansion, på bekostnad av småföretagare och bönder. Avsaknad av krav på lönsamhet i kombination med kvantitativa produktionsmål genererade en "investerings hunger" och behov av subventioner över statsbudgeten, med växande underskott och inflation som allt allvarligare symptom på obalans. Trots statens omfattande interventioner i ekonomin var skatte-trycket liksom statens utgifter som en andel av den totala produktionen (BNP) dock i genomsnitt lägre i u-länderna än i i-länderna.

Ett gemensamt drag för flertalet u-länder blev statens förhållandevis stora direkta roll i styrningen av marknadens funktionssätt. De vanligaste statliga ingreppen avsåg :

- reglering av priser på jordbruks- och industriprodukter, transporter etc.;

- administrativt bestämd tilldelning av utländsk valuta och/eller importlicenser; växelkursen sattes så att efterfrågan kraftigt översteg utbudet av utländsk valuta;
- fördelning på administrativ väg av krediter och/eller licenser för investeringar över viss storlek;
- kontroll av bankväsendet, vilket ofta var en förlängning av den centrala byråkratin och hade karaktär av utbetalningscentraler snarare än självständiga kreditinstitut;
- realräntan var oftast kraftigt negativ, vilket fick till följd att låntagarna (huvudsakligen statliga företag) fick betydande subventioner, samtidigt som sparande missgynnades;
- kontroll och kraftig begränsning av möjligheterna till utländska investeringar i landet;
- statliga monopol framförallt avseende marknadsföringen av jordbruksprodukter och produktion i den moderna sektorn;
- uppbyggnad av statsföretag och subventionering av förlustbringande statliga företag via statsbudgeten;
- i några länder försökte staten också driva statliga jordbruk eller kollektivisera produktionen i jordbruket;
- höga tullar och kvantitativa restriktioner på import;
- subventionering av konsumtionsvaror.

Ett vanligt mönster kan beskrivas sålunda: Ohanterliga underskott i statens finanser och en orimligt övervärderad valuta försvagade landets konkurrenskraft på exportmarknader. Nödvändiga anpassningsåtgärder uteblev, eller vidtogs i helt otillräcklig omfattning. Jordbruket, som svarade för huvuddelen av exporten, fick som en följd av prisregleringar och växelkurspolitik mycket dåligt betalt. Industrins importbehov och konsumtionsvaruimporten subventionerades samtidigt till följd av den ofta kraftigt övervärderade valutatan. Förlustbringande statlig verksamhet i form av parastataler och statsföretag, ställde krav på växande subventioner, med destabiliserande konsekvenser för statsfinanserna och förkvävande effekter på andra verksamheters tillgång till kapital. Höga skyddstullar, kvantitativa importrestriktioner och lagstiftning som begränsade etableringsrätten förhindrade effektivitetsfrämjande konkurrens. Den eftersträlvade tillväxten uteblev och därmed möjligheten att bygga ut välfärden. Den förda utvecklingspolitiken ledde inte till de uppställda målen. Som en följd ifrågasattes statens roll och legitimitet.

- administrativt bestämd tilldelning av utländsk valuta och/eller importlicenser; växelkursen sattes så att efterfrågan kraftigt översteg utbudet av utländsk valuta;
- fördelning på administrativ väg av krediter och/eller licenser för investeringar över viss storlek;
- kontroll av bankväsendet, vilket ofta var en förlängning av den centrala byråkratin och hade karaktär av utbetalningscentraler snarare än självständiga kreditinstitut;
- realräntan var oftast kraftigt negativ, vilket fick till följd att låntagarna (huvudsakligen statliga företag) fick betydande subventioner, samtidigt som sparande missgynnades;
- kontroll och kraftig begränsning av möjligheterna till utländska investeringar i landet;
- statliga monopol framförallt avseende marknadsföringen av jordbruksprodukter och produktion i den moderna sektorn;
- uppbyggnad av statsföretag och subventionering av förlustbringande statliga företag via statsbudgeten;
- i några länder försökte staten också driva statliga jordbruk eller kollektivisera produktionen i jordbruket;
- höga tullar och kvantitativa restriktioner på import;
- subventionering av konsumtionsvaror.

Ett vanligt mönster kan beskrivas sålunda: Ohanterliga underskott i statens finanser och en orimligt övervärderad valuta försvagade landets konkurrenskraft på exportmarknader. Nödvändiga anpassningsåtgärder uteblev, eller vidtogs i helt otillräcklig omfattning. Jordbruket, som svarade för huvuddelen av exporten, fick som en följd av prisregleringar och växelkurspolitik mycket dåligt betalt. Industrins importbehov och konsumtionsvaruimporten subventionerades samtidigt till följd av den ofta kraftigt övervärderade valutan. Förlustbringande statlig verksamhet i form av parastataler och statsföretag, ställde krav på växande subventioner, med destabiliserande konsekvenser för statsfinanserna och förkvävande effekter på andra verksamheters tillgång till kapital. Höga skyddstullar, kvantitativa importrestriktioner och lagstiftning som begränsade etableringsrätten förhindrade effektivitetsfrämjande konkurrens. Den eftersträfvade tillväxten uteblev och därmed möjligheten att bygga ut välfärden. Den förda utvecklingspolitiken ledde inte till de uppställda målen. Som en följd ifrågasattes statens roll och legitimitet.

Kris och omprövning

Ifrågasättandet av statens roll under de första utvecklingsårtionederna har sålunda ett samband med den ekonomiska nedgång som stora delar av u-världen, i synnerhet Afrika och Latinamerika, genomgick under 1980-talet. Nedgången hade i de flesta länder både interna och externa orsaker. Krisen utlöstes i de flesta länder av de båda s k oljekriserna 1973 och 1979 och den försämring i priset på flera av u-ländernas viktiga exportvaror som ägde rum under slutet av 70-talet. De flesta u-länder bemötte inledningsvis denna försämring i bytesförhållandet med omvärlden med att låna i väntan på att situationen skulle förbättras. De stora bytesbalansöverskotten i OPEC-länderna efter oljekriserna gjorde att det fanns gott om kapital på de internationella finansmarknaderna och många banker drev en mycket aktiv utlåningspolitik. Det var lätt att låna.

Situationen förbättrades emellertid inte. 1980-talet förde med sig än bistrare tider för många (om än inte alla) u-länder. Fortsatt protektionism och konjunkturedgång i i-länderna innebar vikande exportmarknader för många u-länder. Samtidigt steg i början av 80-talet räntorna dramatiskt och dollarkursen klättrade uppåt. Allt detta gjorde att många länder plötsligt befann sig i en akut betalningsbalanskris. Man kunde inte längre betala räntor och amorteringar på sina skulder som ofta var utställda i dollar. Följden blev den s k skuldskrisen som utlöstes 1982 när Mexico ställde in betalningarna till sina kreditorer. Krisen i många länder förvärrades under 80-talet till följd av fortsatta försämringar i bytesförhållandet med omvärlden, framförallt för de fattigaste länderna.

Det ovanstående ger en bild av de externa ekonomiska faktorer som låg bakom den ekonomiska krisen under 1980-talet. Till detta ska läggas den inhemska förda politiken. För det första valde många länder att inte anpassa sig till de nya ekonomiska förhållanden som oljekrisen förde med sig. Man lånade i huvudsak för att kunna upprätthålla konsumtionen. I vissa länder dröjde det mycket länge innan man insåg att en anpassning måste ske - i Zambias fall ända till slutet av 1980-talet. Vid det laget hade en påtvingad anpassning av konsumtions- och investeringsnivån redan lett till avsevärda minskningar i levnadsstandard. För det andra var det ekonomiska systemet i många av länderna präglad av ett starkt interventionistiskt tänkande vilket visade sig utgöra ett effektivt hinder för anpassning och återhämtning av tillväxten. Många av de investeringar som hade finansierats med utländska lån visade sig också ge låg eller ingen avkastning samtidigt som skuldbördan växte.

Den ekonomiska krisen var i hög grad också orsaken bakom den politiska kris som kom att präglade många u-länder. Bristen på resurser minskade statens möjligheter att tillhandahålla offentliga tjänster. Skolväsendet och hälso- och sjukvården försämrades. Missnöjet förvärrades i vissa länder av en tendens att tillgripa repressiva metoder.

Tilltagande korruption bidrog också till förlust av politisk legitimitet hos regeringarna. Korruption och misshushållning med resurser kunde växa fram i skydd av ett politiskt system utan insyn.

Den fördjupade krisen framtvingade ett ifrågasättande av utvecklingsmodellen. Krisen skulle inte kunna hävas med mindre än att förutsättningarna för utveckling förändrades.

Idag befinner sig flertalet u-länder, och i stort sett samtliga programländer för svenskt bistånd, i en djupgående reformprocess. Denna innebär i de flesta länder såväl en ekonomisk som en politisk omdaning. För de tidigare socialistiska länderna betyder förändringen ett systemskifte men även för mottagarländer med relativt omfattande inslag av kapitalistisk marknadsekonomi pågår en omfattande förändringsprocess. Gemensamt för samtliga reformländer är att reformprocessen innebär en omprövning av statens, marknadens och det civila samhällets roller.

Länderna har hållit på olika länge med reformarbetet och de startade från mycket olika utgångspunkter. Sri Lanka påbörjade t ex sitt reformarbete redan i slutet av 70-talet. Tanzania och Zambia har varit engagerade i någon form av reformarbete under större delen av 80-talet. Vietnam lanserade ett omfattande eget reformprogram 1986 och genomförde 1989 genomföra en genomgripande prisreform. Zimbabwe inledde för två år sedan sitt första strukturanpassningsprogram i samarbete med IMF och Världsbanken medan Etiopien först under det senaste året dragit upp riktlinjerna för omfattande reformer.

1.2 STAT- OCH MARKNADSREFORMER

De reformprogram som genomförs syftar till att åstadkomma makroekonomisk balans och förbättra effektiviteten i ekonomin genom en marknadsanpassning. Processen mot ett mer marknadsbaserat system leder ofrånkomligen till att statens och marknadens roller i ekonomin förändras. Vad gäller makroekonomisk politik har det alltid varit en statlig angelägenhet oavsett ekonomiskt system.

Stabiliseringspolitiska åtgärder

Oftast inleds reformprocessen med åtgärder för att återupprätta makroekonomisk balans, s k stabiliseringspolitik. I praktiken innebär det att reformländerna tvingas minska budgetunderskotten och devalvera valutan.

Alltför stora obalanser omöjliggör andra reformer och hämmar tillväxten. Åtstramningen i statens finanser innebär att staten på kort sikt måste minska sina åtaganden. Endast genom att ekonomin åter börjar växa kan den offentliga sektorn expandera. Då så sker kan välfärd i form av skola och hälsovård byggas ut. Ekonomisk tillväxt är ett

nödvändigt men på intet sätt tillräckligt villkor för att så ska kunna ske. Därutöver krävs politisk vilja.

De stora underskotten i statsbudgeterna, som finansierades genom att centralbankerna "tryckte pengar", var en viktig orsak till inflationen. Den medförde i sin tur att valutorna övervärderades. Ländernas konkurrenskraft minskade och därmed även exportintäkterna. Bristen på utländsk valuta ledde till ransonering och omfattande parallella valutamarknader (svarta marknader) samt till att industrier stod stilla då de saknade importerade insatsvaror.

Priser och marknader

De strukturella reformerna syftar till att ge marknaden och den privata sektorn ett större utrymme att verka inom utan direkt statligt ingripande. Syftet är att främja tillväxt, genom att öka effektiviteten i produktionen och i användningen av ekonomins resurser. Staten ska i fortsättningen intervensera mindre i produktionen och resursallokeringen men istället styra indirekt genom ett regelverk som sätter spelregler för marknaden samt genom den ekonomiska politiken.

Vad karakteriserar då ett idealt marknadssystem? Fyra förutsättningar brukar anges. (För att vara idealt i en social mening krävs dessutom att konsumenternas köpkraft är rimligt jämnt fördelad). Dessa är:

- 1) varor och tjänster säljs och köps på en marknad,
- 2) priserna på marknaden avspeglar den verkliga knappheten i ekonomin,
- 3) marknaderna är konkurrensmarknader,
- 4) producenterna antas ha som mål att i någon mening maximera sin vinst (givet teknologi) och konsumenterna sin nytta (givet budgeten).

För att effektiva marknader ska kunna växa fram krävs dock också institutionella förutsättningar som gör att kontrakt respekteras, lagbrott beivras, betalningssystem fungerar etc, dvs allt det som gör det möjligt att utan höga riskpremier göra affärer på marknader som till sin karaktär är opersonliga.

Få - om ens några - marknader uppfyller dessa krav, och i u-länderna bidrar många faktorer till att effektiva marknader inte växer fram. I många u-länder och särskilt i Afrika är den inhemska marknaden mycket liten. Tanzanias nominella BNP var 1992 något högre än Stockholms kommuns samlade utgifter. Detta är ett skäl till varför många sektorer domineras av ett eller ett fåtal företag. Konkurrensen blir begränsad, särskilt inom varu- och

tjänstesektorer där endast inhemska företag verkar. I flera länder är det dessutom inte möjligt att tala om en sammanhängande marknad eftersom kommunikationerna mellan olika regioner är så pass dåliga, lagringsmöjligheter, betalnings- och kreditsystem saknas etc. I en fragmenterad marknad finns ofta problemet med lokala monopol.

En avgörande fråga blir vad som i det enskilda landet kan göras för att främja framväxten av marknader. De viktigaste åtgärderna för att skapa förutsättningar för marknads-ekonomi är att liberalisera prissättningen, tillåta fri etablering i såväl tillverknings- som distributionsleden och öppna olika sektorer för konkurrens, inklusive konkurrens utifrån. Det sistnämnda förutsätter dels att utländska investeringar medges, och dels att tullskyddet inte är för högt. Det är samtidigt mycket viktigt att se till de ofta betydande informella sektorernas utvecklingsmöjligheter. I dessa finns mycket av det entreprenörskap som utgör en förutsättning för den privata sektorns utveckling.

I en marknadsekonomi är priset en indikator på kostnaden för en vara. Sätts prismet i en ekonomi saknas incitament att möta efterfrågan. Man kan inte uppskatta varuproduktionens lönsamhet. "Get the prices right" är därför oftast en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en effektiv resursallokering.

Det är därmed inte sagt att marknaden alltid på bästa sätt fördelar resurserna i ekonomin. Teoretiskt blir den långsiktiga resursallokeringen effektivare när den beslutats av marknaden än genom administrativa beslut. Det finns dock gott om exempel på s k marknadsmislyckanden, där staten bör intervensera för att rätta till resursfördelningen, som t ex vid s k naturliga monopol, miljöfarliga industrier etc. Inom hälsovård, undervisning och annan grundläggande social service, miljövärd etc bör detta synsätt inte heller tillämpas, då det skulle ha orimliga effekter på fördelning och samhälle.

Att påverka priset genom subventioner kan ibland vara motiverat av fördelningspolitiska skäl. Det är också mindre negativt ur ekonomisk synvinkel än administrativt bestämda priser. Problemet är att staten måste betala skillnaden mellan vad producenten erhåller och vad konsumenten betalar, samtidigt som de offentliga resurserna kraftigt har minskat. Inkomstförstärkningar i form av direkta bidrag är ibland ett effektivt sätt att stödja utsatta grupper.

För att skapa marknader med fungerande konkurrens har flera länder utvidgat den fria etableringsrätten. Tidigare reserverades stora delar av t ex industrin och handeln för statliga monopol. Liberaliseringarna av jordbrukssektorn har i många länder också varit ett centralt inslag i reformprocessen. I många reformländer har det dock varit svårt att få nya företag att etableras och man har haft problem att skapa konkurrensmarknader. Att bygga upp ett förtroende för en långsiktig investeringsvänlig ekonomisk

politik tar tid.

Utrikeshandel

Handeln har fungerat som en effektiv tillväxtmotor i många länder. För den svenska ekonomiska tillväxten, liksom för den ostasiatiska, har exporten varit en motor. Förespråkare för internationell handel brukar också påpeka att denna är det bästa medlet för att bekämpa lokala monopol, främja konkurrens och ett effektivare resursutnyttjande.

En exportfrämjande politik måste vara marknadsorienterad och baserad på en realistisk växelkurs. En högre marknadsanpassad kurs främjar en effektivare användning av importerade varor och över huvud taget en mer rationell resursanvändning. Ett allvarligt övergångsproblem är att valutan i många länder efter devalveringarna blivit så dyr att många importintensiva företag, som tidigare fått subventionerad valuta, nu står på randen till konkurs.

En annan viktig förutsättning för en fungerande utrikeshandel är att kvantitativa restriktioner undviks och att tullarna sätts så att den inhemska industrin inte skyddas alltför mycket mot utländsk konkurrens. Annars minskar kraven på effektivisering och förnyelse. Enligt "infant industry"-modellen har många länder skyddat den lokala industrin, vilket under ett uppbyggnadsskede ansågs motiverat. Ett konstant högt tullskydd har dock negativa effekter och tyvärr visade det sig vara politiskt svårt för många länder att i ett senare skede sänka tullarna. Sänkta tullnivåer är också en allmän förutsättning för att stimulera ett ökat handelsutbyte mellan länder.

Privatisering och omstrukturering

I de flesta länder som får bistånd genom SIDA har staten dominerat den industriella sektorn. Statliga företag (parastataler) har ofta gynnats av subventioner och administrativt fastställda priser. Företagen har haft tillgång till statliga medel för produktionen, som i många fall setts som en del av statens verksamhet.

I åtskilliga länder har kostnaderna för att upprätthålla denna statliga verksamhet kommit att ta en betydande del av statsintäkterna i anspråk, ett fenomen som den ungerske reformekonomen Janos Kornai kallat "the soft budget constraint". Detta minskar statens möjlighet att finansiera annan verksamhet (hälsovård, skolväsende etc). Staten måste följaktligen befria sig från kostnaden för att vidmakthålla olönsamma företag. Statliga företag måste klara sig på marknadens villkor, alternativt läggas ned.

Privatisering är ett viktigt medel för att minska belastningen på budgeten och förmå de statliga företagen att effektivisera produktionen. Faran är att ett tidigare

statligt monopol som privatiseras utnyttjar sin ställning som enda producent och tar ut monopolistiskt höga priser. Privata monopol är inte bättre än statliga för en fungerande marknadsekonomi.

Privatisering är samtidigt en svår fråga för flera reformländer. Svårigheterna hänger ofta ihop med företagens bankruttmässiga ställning och bristen på riskvilligt kapital. I Afrika försvåras processen också av att det saknas lokala kapitalägare och företagsledare.

Privatisering är dock inte enda vägen till effektivisering. Stora ansträngningar har gjorts i flera mottagarländer för att kommersialisera de företag som behålls i statlig ägo. Dessa omvandlas till bolag som drivs på samma villkor som andra företag och behandlas som självständiga produktionsenheter hänvisade till kapitalmarknaden för sina finansieringsbehov. Eventuella subventioner görs synliga och lämnas över statsbudgeten. I vissa länder har påtagliga effektiviseringar uppnåtts.

Då olönsamma företag omstruktureras eller läggs ned, bidrar det till att öka arbetslösheten, som redan är ett stort problem i u-länder. Det drabbar dessutom stadsbefolkningen, en i många samhällen politiskt viktig grupp. Olika former av avgångsvederlag prövas. Regeringarna i bland annat Vietnam, Kenya och Tanzania planerar eller genomför för närvarande ändringar i de mycket strikta arbetsmarknads-lagstiftningar som tidigare i princip omöjliggjort avsked av överflödig personal.

Privatisering och omstrukturering är dock bara två av de åtgärder som krävs för att utveckla näringslivet i ett land som valt en statsdominerad, inåtvänd utvecklingsmodell. Lika viktigt är att skapa likvärdiga villkor för den privata sektorn, vilket kräver lagstiftning (och förändrade normer i samhället), reformering av bankväsendet, system för valutatilldelning etc. Ett annat viktigt område för reform avser tullar och importrestriktioner. I många fall har orimligt höga tullar och andra former av restriktioner skapat en miljö i vilken inhemska företag ej utsatts för konkurrens, och därför inte heller utvecklats sina produkter. Utländska direktinvesteringar och joint ventures kan, slutligen, spela en viktig roll i utvecklingen av ett lands näringsliv. Sammantaget skapar reformer som de ovan angivna helt nya villkor för såväl statligt som privat företagande.

Ordningsföljden av olika reformer

Det råder idag förhållandevis stor enighet om vilka komponenter som bör ingå i ett reformprogram. Däremot går åsikterna isär om hur snabbt reformerna bör genomföras och i vilken ordning. Det har visat sig att de makroekonomiska reformerna och prisliberaliseringarna oftast kan - och bör - genomföras relativt omgående, medan de strukturella

förändringarna, och då särskilt uppbyggnaden av fungerande institutioner och regelverk tar lång tid.

En kritik som SIDA på grundval av sina erfarenheter framfört mot programmen är att de ofta förutsätter att för många reformer skall pågå parallellt under en alltför begränsad tidsperiod. Mottagarlandets institutionella kapacitet blir då en stor begränsning för reformsträvandena. Å andra sidan riskerar en alltför utdragen reformprocess att inte ge de stimulanseffekter som är nödvändiga för en varaktig ökning av den ekonomiska tillväxten. Allt större samstämmighet råder om att ett effektivt reformprogram måste ha betydligt större bredd och vara betydligt bättre förankrat i det enskilda landet än vad som varit fallet under det gångna decenniets strukturanpassningar. I bilaga 1 anläggs ett 10-årigt perspektiv. Strukturanpassning är ingen "quick fix".

1.3 LÄRDOMAR AV DE EKONOMISKA REFORMPROGRAMMEN

Efter mer än tio års erfarenhet av strukturanpassning i ett stort antal länder i Afrika, Asien och Latinamerika kan vissa slutsatser dras. Även om många aspekter av strukturanpassning fortfarande är kontroversiella råder en bred enighet om att någon typ av anpassningsprogram var nödvändigt för att komma till rätta med de stora ekonomiska obalanser som uppstått mot slutet av 70-talet. Alternativet hade varit en oplanerad anpassning med ännu högre sociala kostnader och utan möjlighet att leda till en hållbar utveckling.

De åsiktsskillnader som kvarstår gäller främst, som tidigare påpekats, ordningsföljden av olika reformer och hastigheten med vilken de genomförs.

Inom SIDA har en omfattande genomgång av litteraturen vad gäller strukturanpassning just avslutats (Karl-Anders Larsson, *Strukturanpassning, Skuldskris, Bistånd*, dec. 1993). Några slutsatser som får betraktas som okontroversiella är:

1. En grundläggande förutsättning för alla hållbara reformer, både de som syftar till stabilisering och de som syftar till tillväxt och fattigdomsbekämpning, är en "sund" och stabil ekonomisk politik. Detta innebär framförallt att staten har kontroll över budgetunderskottet och att den undviker inflationsdrivande penningmängdsökning och kraftig övervärdering av valutan.
2. För att skapa en hållbar balans är det nödvändigt att undvika att vissa sektorer kraftigt missgynnas genom skatte- och prispolitik. Speciellt viktigt är att exportsektorerna inte missgynnas.
3. Statens utgifter måste prioriteras bättre och inkomstsidan effektiviseras.

4. Det kan ta längre tid än vad som tidigare antagits att uppnå effekter i form av ökat utbud ("supply response") på olika produktionsstimulerande åtgärder. De sociala kostnaderna för anpassningen kan därmed bli större.

5. Selektiva infrastrukturella investeringar är ofta en förutsättning för att de produktionsfrämjande åtgärderna ska få avsedd effekt.

6. Genomförandet av grundläggande institutionella reformer tar längre tid än vad som antogs när de första strukturanpassningsprogrammen inleddes, och förutsätter ofta omfattande förvaltnings- och lönereformer.

7. Programmets förankring i de genomförande länderna är av avgörande betydelse för effektivitet och långsiktig hållbarhet.

Den kanske mest kontroversiella frågan gäller om staten aktivt ska stödja "dynamiska" sektorer eller om den, som Världsbanken hittills förespråkat, ska inta en mer neutralt stödjande roll. Erfarenheterna från Ostasien visar att selektiva interventioner kan vara framgångsrika, men att de ofta inte får avsedd effekt. För att lyckas krävs kapacitet att utforma och kontinuerligt följa interventionerna. Flertalet länder saknar denna kapacitet.

1.4 ATT FINANSIERA UTVECKLING

En hög investeringsnivå är en nödvändig förutsättning för en snabb ekonomisk tillväxt. Lika viktigt är naturligtvis att de investeringar som görs är effektiva och att en god balans upprätthålls mellan privata investeringar och offentliga. Strategiska offentliga investeringar inom utbildning, hälsovård och infrastruktur är ofta förutsättningar för att privata investeringar skall komma till stånd.

En hög investeringsnivå förutsätter i sin tur inhemskt privat och offentligt sparande samt externt sparande i form av utländska direktinvesteringar, bistånd och, då kreditvärdigheten så medger, upplåning utomlands på kommersiella villkor. Inhemskt sparande är en förutsättning för varaktig utveckling. Inhemskt sparande och bistånd måste komplettera varandra. Ersätter det senare det förra skapas ohållbart biståndsberoende.

Den privata investeringsnivån styrs i stor utsträckning av hur den makroekonomiska och institutionella miljön upplevs av den privata sektorn. Avgörande faktorer är inflation och realräntenivån, tillgången på inhemska krediter, tillgången på utländsk valuta för nödvändig import och hur den långsiktiga trovärdigheten i den ekonomiska politiken bedöms. Av stor betydelse är också den lagstiftning som reglerar privat företagsamhet, rätten till vinsthemtagnings för utländska investerare etc. Den ekonomiska miljön måste

vara förutsägbar och transaktionskostnaderna får inte vara avskräckande höga.

Restriktionen för de offentliga investeringarna är däremot i första hand de statliga intäkterna, om de offentliga utgifterna måste reduceras p g a ett stort budgetunderskott och/eller om förutsättningar finns för staten att låna från det inhemska banksystemet. Detta är i sin tur en funktion av det privata sparandet.

De flesta av de svenska programländerna är p g a sin omfattande skuldbörda och oförmåga att sköta sina skuldtjänstbetalningar utestängda från den internationella kapitalmarknaden. Offentliga investeringar finansieras därför i stor utsträckning av ett omfattande bistånd. För att undvika ett växande biståndsberoende är det centralt att det inhemska sparandet växer och att det successivt kan ersätta biståndet som finansieringskälla till privata och offentliga investeringar.

Hur kan då det inhemska sparandet i u-landsekonomierna ökas. Det privata sparandet påverkas av bl a realräntan, dvs räntan minus inflation. Pålitligheten hos banksystemet har också betydelse, varför t ex en fungerande bankinspektion är av vikt för det finansiella systemets funktion. Erfarenheter från de asiatiska länderna visar vidare att en hög tillväxt i ekonomin stimulerar sparande liksom också demografiska förändringar (sparande för ålderdom). Grameen Bank visar att även de fattigaste i ett samhälle (dit hör tvivelsutan Bangladeshs jordlösa kvinnor) förmår - och vill - spara, förutsatt att de institutionella förutsättningarna skapas.

Det offentliga sparandet är ofta negativt i mottagarländerna, som en följd av att de offentliga utgifterna är större än intäkterna dvs att stora budgetunderskott föreligger. Det låga offentliga sparandet beror på direkta underskott i den statliga budgeten, till stor del ett resultat av höga direkta och indirekta subventioner av förlustbringande statliga företag. För att öka det offentliga sparandet och minska budgetunderskottet är det viktigt att öka de statliga intäkterna samtidigt som man reducerar och prioriterar bättre bland de offentliga utgifterna. Subventioner måste reduceras och de statligt ägda företagen saneras. Som exempel kan nämnas att förlusterna i den statliga företagssektorn i Tanzania totalt beräknats ha uppgått till ca 30% av statliga budgetens omslutning under 80-talet sista år.

Världsbanken genomför sedan några år tillbaka s k Public Expenditure Reviews (PER) i flera av våra mottagarländer. Genomgångarna syftar till att ge ett underlag för en diskussion om fördelningen av de statliga utgifterna mellan olika sektor i ljuset av de små resurser som finns tillgängliga och de krav som ställs på att budgetunderskottet minskas. De syftar också till att stärka mottagarländernas förmåga att planera och kontrollera de statliga

vara förutsägbar och transaktionskostnaderna får inte vara avskräckande höga.

Restriktionen för de offentliga investeringarna är däremot i första hand de statliga intäkterna, om de offentliga utgifterna måste reduceras på grund av ett stort budgetunderskott och/eller om förutsättningar finns för staten att låna från det inhemska banksystemet. Detta är i sin tur en funktion av det privata sparandet.

De flesta av de svenska programländerna är på grund av sin omfattande skuldbörda och oförmåga att sköta sina skuldtjänstbetalningar utestängda från den internationella kapitalmarknaden. Offentliga investeringar finansieras därför i stor utsträckning av ett omfattande bistånd. För att undvika ett växande biståndsberoende är det centralt att det inhemska sparandet växer och att det successivt kan ersätta biståndet som finansieringskälla till privata och offentliga investeringar.

Hur kan då det inhemska sparandet i u-landsekonomierna ökas. Det privata sparandet påverkas av bland annat realräntan, dvs räntan minus inflation. Pålitligheten hos banksystemet har också betydelse, varför till exempel en fungerande bankinspektion är av vikt för det finansiella systemets funktion. Erfarenheter från de asiatiska länderna visar vidare att en hög tillväxt i ekonomin stimulerar sparande liksom också demografiska förändringar (sparande för ålderdom). Grameen Bank visar att även de fattigaste i ett samhälle (dit hör tvivelsutan Bangladeshs jordlösa kvinnor) förmår - och vill - spara, förutsatt att de institutionella förutsättningarna skapas.

Det offentliga sparandet är ofta negativt i mottagarländerna, som en följd av att de offentliga utgifterna är större än intäkterna dvs att stora budgetunderskott föreligger. Det låga offentliga sparandet beror på direkta underskott i den statliga budgeten, till stor del ett resultat av höga direkta och indirekta subventioner av förlustbringande statliga företag. För att öka det offentliga sparandet och minska budgetunderskottet är det viktigt att öka de statliga intäkterna samtidigt som man reducerar och prioriterar bättre bland de offentliga utgifterna. Subventioner måste reduceras och de statligt ägda företagen saneras. Som exempel kan nämnas att förlusterna i den statliga företagssektorn i Tanzania totalt beräknats ha uppgått till ca 30% av statliga budgetens omslutning under 80-talet sista år.

Världsbanken genomför sedan några år tillbaka så kallade Public Expenditure Reviews (PER) i flera av våra mottagarländer. Genomgångarna syftar till att ge ett underlag för en diskussion om fördelningen av de statliga utgifterna mellan olika sektorer i ljuset av de små resurser som finns tillgängliga och de krav som ställs på att budgetunderskottet minskas. De syftar också till att stärka mottagarländernas förmåga att planera och kontrollera de statliga

utgifterna och överhuvudtaget förbättra mottagarländernas budgetprocess så att de på ett helt annat sätt än tidigare skall bli ett instrument för regeringens strategiska planering.

Lika viktigt som att diskutera utgiftssidan är det att analysera budgetens inkomstsida och hur denna kan förstärkas. Avvägningen mellan utgifterna i drift- och kapitalbudgetarna är också avgörande. I många mottagarländer saknas resurser för att underhålla de omfattande investeringar som biståndsgivarna finansierar. Efter bara några år börjar investeringarna förfalla och en omfattande kapitalförstörelse uppstår.

Statens inkomster består av inhemska eller utländska lån, bistånd, skatter och avgifter. De vanligaste skattetyperna är inkomstskatt, bolagsskatt, förmögenhetsskatt, tullar och indirekta skatter. De viktigaste beskattningsformerna i u-länderna är indirekta skatter samt tullar på import och export. Särskilt tullar svarar för en betydande del av statens inkomster. Inkomstskatt spelar inte alls den centrala roll som i i-länder. Denna skatt är svår att driva in eftersom en stor del av inkomsterna kommer från självhushåll, byteshandel eller från den svårkontrollerade informella sektorn.

Myndigheternas förmåga att driva in skatter är dessutom begränsad och korruption vanligt förekommande inom skatteförvaltningen. I många länder har dessutom skattesystemen blivit oerhört komplicerade. Mängden av skatter och skattelättnader har gjort systemen överskådliga och lett till allvarliga snedvridningar i ekonomin. Möjligheterna till skattefusk och korruptionsriskerna har därmed ökat. Skattesystemen måste därför bli mer transparenta samt enklare att administrera och övervaka. Olika insatser måste också göras för att bredda skattebasen.

Tullar är en lättadministrerad skatt som även skyddar den egna industrin mot utländsk konkurrens. Då flertalet länder nu öppnar sina ekonomier mot omvärlden, genom att bli sänka tullnivåerna, slår detta hårt mot statens finanser.

Några programländer har på sistone infört en mer omfattande omsättningsskatt eller i vissa fall mervärdesskatt. Bangladesh har genom en mervärdeskatt ökat statsinkomsterna med 4 procent av BNP. Också indirekta skatter kan dock vara svåra att driva in. En fördel med indirekta skatter är att dessa främst påverkar konsumtionen och i mindre grad sparandet. Nackdelen är att de är regressiva.

Skattekvoten i u-länder är ofta lägre än i-länder, varför det ibland finns ett utrymme för ett större skatteuttag som skulle kunna öka utrymmet för offentlig konsumtion och investeringar. Samtidigt kan man inte bortse från att ett alltför stort skatteuttag negativt kan påverka privata initiativ och utrymmet för tillväxt av den privata sektorn.

På medellång sikt kan därför en lägre skattekvot generera en större ekonomisk tillväxt och därmed ge större totala skatteintäkter än en något högre skattekvot i kombination med en lägre tillväxttakt.

1.5 DEN UTVECKLINGSFRÄMJANDE STATEN (the developmental state)

På 50- och 60-talen argumenterade de flesta länder, både i i- och u-världen, för ökad statlig intervention. När krisen blev uppenbar började pendeln svänga och fritt spelrum för marknaden ansågs utgöra svaret. I nattväktarstaten skulle staten begränsas till de uppgifter (försvar, rättsväsende etc), som marknaden ej kunde anförtros.

Idag är debatten mer nyanserad. Få hävdar idag att ren planekonomi utgör ett alternativ. Debatten handlar istället om graden av intervention. Erfarenheterna från Östeuropa pekar tydligt på de negativa effekterna av ett system med mycket genomgripande statlig inblandning i ekonomin. Den negativa utvecklingen i många länder i Afrika, där de statliga ingreppen varit betydande, pekar i samma riktning. Laissez-faire förespråkarnas tes att alla interventioner är skadliga för tillväxten saknar samtidigt empirisk grund.

Ostasiens stora framgångar anfördes länge som ett exempel på marknadens överlägsenhet. Forskare som Robert Wade (*Governing the Market*, 1990) visade emellertid att länder som Taiwan nått sina framgångar genom skicklig *dirigism* snarare än laissez-faire och dessutom verkat i auktoritärt korporativistisk anda. Debatten fördjupades.

Bred enighet torde idag råda om att de östasiatiska länderna inte följt en given eller identisk utvecklingsmodell. Gemensamt för länderna är att deras ledare byggt sin legitimitet på förmågan att skapa ekonomisk tillväxt och mekanismer för att fördela denna. I flera fall har snabb ekonomisk utveckling betraktats som en förutsättning för nationens säkerhet. Klart är att statens inblandning i ekonomierna (Hong Kong undantaget) varit relativt omfattande. Också det påståendet måste dock kvalificeras. I *The East Asian Miracle - Economic Growth and Public Policy* (Världsbanken 1993) kommer författarna till slutsatsen att interventionerna som sådana ej varit huvudförklaringen till framgångarna, vilka främst har sin grund i prioritering av makroekonomisk stabilitet, satsning på exportledd tillväxt, utveckling av de mänskliga resurserna, institutionsuppbyggnad och förmåga att tillgodogöra sig utländsk teknologi. Därtill kommer faktorer som de nära relationerna mellan stat och näringsliv, och inte minst den draghjälp som Japan som "ledargås", gett hela regionen. Interventionerna vad gäller bl a priser bedöms ha varit betydande, men mindre än i flertalet u-länder. Debatten om vilken roll de riktade interventionerna spelat kommer med säkerhet att fortsätta.

På ett ännu mera fundamentalt plan råder större enighet. Det utmärkande för länder i Ostasien har varit *statens förmåga* till väl definierade ingrepp med ett klart angivet utvecklingssyfte, en *dirigism* som förutsätter en betydande kapacitet av det slag som förknippas med begreppet "*the developmental state*".

Tre egenskaper är särskilt utmärkande för en sådan stat:

1. En hög grad av *autonomi*, i meningen att staten inte bara är ett instrument som reflekterar vissa intressen i samhället utan förmår formulera, och med de modifieringar som vunna erfarenheter kräver, hålla fast vid en långsiktig utvecklingspolitik som ger hela det nationella "utvecklingsprojektet" energi och stadga. Det politiska ledarskapet har satt utvecklingsfrågorna främst på den nationella dagordningen;

2. *Kapacitet* hos landets byråkrati att främja utveckling genom att med stöd av landets ledning formulera och genomföra en politik;

3. Det som i den statsvetenskapliga litteraturen kallas "*statecraft*", nämligen förmågan att över tiden forma omgivningen till sin egen relativa fördel och en flexibilitet att ändra politiken efter de faktiska resultaten.

Statsförvaltningens kapacitet är ett genomgående tema, och då särskilt förmågan att formulera en politik och sedan omformulera den om den inte tjänar sina syften. Omfattande satsning på utveckling av de mänskliga resurserna är ett annat huvuddrag.

Intressant att notera är, att en sådan stat inte nödvändigtvis har de egenskaper som ligger i begreppet "god samhällsstyrning". Länderna i Ostasien har t ex inte präglats av det transparenta regelverk och institutioner, som utgör en hörnsten för god samhällsstyrning, och har inte heller haft ett politiskt system som gjort det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar (accountability). Modellen har varit mera relations- och mindre regelbaserad än vad god samhällsstyrning förutsätter. I sitt aktuella utvecklingsstadium förändras länderna dock i riktning mot öppenhet av det slag som gör att de också tenderar att bli exempel på god samhällsstyrning. Det politiska systemet har förändrats efterhand som ekonomierna utvecklats och blivit mera transparenta och regelbaserade. Samhällellas auktoritära inslag har dämpats och inslagen av demokrati vuxit sig starkare. Enpartistater ersätts av mera pluralistiska system.

Erfarenheterna från Ostasien låter sig inte med lätthet överföras till Sydasiien, Afrika eller Latinamerika. De institutionella förutsättningarna för framgångsrik "dirigism" föreligger inte i samma utsträckning eller inte

alls. Exempelen bekräftar dock den institutionella utvecklingens avgörande betydelse.

Det står dock samtidigt klart att begreppet institution ej är synonymt med staten och dess organisation. För Douglass North, huvudarkitekt till den nya institutionella ekonomin, är institutionerna "the rules of the game in a society", dvs de grundläggande formella och informella regler som ett visst samhälle lever efter. (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance, 1990*). De regler och normer som präglar ett samhälle kan vara allt från starkt utvecklingsfrämjande ("socially efficient" enligt Norths språkbruk) till motsatsen, och ingenting säger att institutioner automatiskt utvecklas i utvecklingsfrämjande riktning.

Goda regler och normer minskar osäkerheten i samhället, och därmed transaktionskostnaderna. Ytterst handlar det om de värden som karakteriserar ett samhälle, om graden av förtroende mellan medborgarna, aktörerna i form av företag etc i samhället. North vidgar, liksom samhällsvetare som Robert Putnam och Göran Hydén, utvecklingsdebatten till att omfatta ett samhälles "sociala kapital". Varaktig utveckling förutsätter att ett samhälle utvecklas institutionellt. Institutioners tillstånd är av avgörande betydelse för produktionskostnaderna, och bestämmer ett lands förmåga att tillgodogöra sig kunskap och innovationer. Ett lands politiska förhållanden kommer i förgrunden. Utvecklingen av marknader placeras i ett sammanhang som omfattar väsentligt mer än "getting the prices right" - strukturanpassningens klassiska förutsättning. Respekten för ingångna kontrakt, lagstiftning vad avser ägofrågor etc blir centrala element i begreppet "effektiv marknad" och det senare omöjligt att föreställa sig utan en effektiv stat. Huvudsyftet med reformarbetet blir att bygga en sådan öppet marknadsvänlig men stark stat. Strukturanpassning är ofta ett nödvändigt medel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tänkandet kring utvecklingens mål och drivkrafter har förändrats - och fördjupats - påtagligt under det gångna decenniet, främst genom nya insikter om betydelsen av de makroekonomiska betingelserna, incitamentsstrukturerna, governance/demokratifrågorna och de institutionella förutsättningarna. Debatten präglades under en tid av betydande förenklingar vad gäller såväl marknadens roll som demokratins natur. Idag råder väsentligt större samstämmighet. Varaktig utveckling (vilket är något väsentligt mer än snabb tillväxt) förutsätter såväl fungerande marknader som en väl utvecklad stat och båda förutsätter utvecklingsfrämjande normer och regler framsprungna ur processer som ger stat och samhälle legitimitet.

God samhällsstyrning har vuxit fram som ett operativt sätt att diskutera de normer enligt vilka ett samhälle styrs. Inget tvivel råder längre om betydelsen av förbättrad förvaltning, större öppenhet, transparens och juridisk

såväl som politisk ansvarsfullhet, eller om att det föreligger ett samband mellan dessa dimensioner och demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Varaktig utveckling förutsätter god samhällsstyrning och folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.

Det står också klart att uppbyggnaden av staten och samhällets institutioner alltid är en tvetydig process, som kan vara av godo eller av ondo. Kritiken av staten saknar inte grund. Staten företräder ofta intressen som inte är förmedlande, neutrala, demokratiska, fattigdomsbekämpande o s v. Vidare finns det många bevis på att staten som organisation/resurscentrum mycket väl kan utveckla egna intressen, som inte alls nödvändigtvis behöver sammanfalla med majoritetens, de svagas, de fattigas etc. Det är viktigt att inte okritiskt acceptera deklarerade ambitioner vad gäller uppbyggnaden av en "god stat". Ingen stat förtjänar någonsin okritiskt stöd, och statens legitimitet är aldrig något för alltid givet.

1.6 FÖR STATEN CENTRALA FUNKTIONER

Det föreligger idag konsensus om att staten ska ha ansvar för uppgifter som att tillhandahålla undervisning, men att andra verksamheter är orimliga, t ex att driva livsmedelsbutiker eller frisersalonger. Det kommer dock alltid att finnas olika åsikter om vilken statens roll bör vara. Frågans politiska karaktär gör detta oundvikligt, och nya lösningar kommer ständigt att aktualiseras. Det kan dock vara fruktbart att försöka definiera för staten centrala funktioner. Genom en sådan analys underlättas också utformningen av ett effektivt bistånd. Listan nedan är ett försök att ange sådana för staten centrala uppgifter. I botten ligger nattvaktarstatens funktioner. I övrigt har ingen prioritetsordning eftersträvat:

- Utrikes- och säkerhetspolitik, försvar
- Svvara för utbudet av "kollektiva nyttigheter" (post domstolsväsende, brandförsvar, polisväsende etc.)
- Utveckla det legala regelverk som krävs för en fungerande marknadsekonomi samt det juridiska system som är basen för en rättsstat
- Bygga upp en effektiv förvaltning och värna om institutioner och organisationer som främjar insyn, medborgarkontroll och annan förankring i samhället (legitimitet, good governance)
- Makroekonomisk stabilitet
- Mobilisera de resurser som krävs för att finansiera den offentliga sektorn genom skatter och avgifter

såväl som politisk ansvarsfullhet, eller om att det föreligger ett samband mellan dessa dimensioner och demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Varaktig utveckling förutsätter god samhällsstyrning och folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.

Det står också klart att uppbyggnaden av staten och samhällets institutioner alltid är en tvetydig process, som kan vara av godo eller av ondo. Kritiken av staten saknar inte grund. Staten företräder ofta intressen som inte är förmedlande, neutrala, demokratiska, fattigdomsbekämpande o s v. Vidare finns det många bevis på att staten som organisation/resurscentrum mycket väl kan utveckla egna intressen, som inte alls nödvändigtvis behöver sammanfalla med majoritetens, de svagas, de fattigas etc. Det är viktigt att inte okritiskt acceptera deklarerade ambitioner vad gäller uppbyggnaden av en "god stat". Ingen stat förtjänar någonsin okritiskt stöd, och statens legitimitet är aldrig något för alltid givet.

1.6 FÖR STATEN CENTRALA FUNKTIONER

Det föreligger idag konsensus om att staten ska ha ansvar för uppgifter som att tillhandahålla undervisning, men att andra verksamheter är orimliga, t ex att driva livsmedelsbutiker eller frisersalonger. Det kommer dock alltid att finnas olika åsikter om vilken statens roll bör vara. Frågans politiska karaktär gör detta oundvikligt, och nya lösningar kommer ständigt att aktualiseras. Det kan dock vara fruktbart att försöka definiera för staten centrala funktioner. Genom en sådan analys underlättas också utformningen av ett effektivt bistånd. Listan nedan är ett försök att ange sådana för staten centrala uppgifter. I botten ligger nattvaktarstatens funktioner. I övrigt har ingen prioritetsordning eftersträvat:

- Utrikes- och säkerhetspolitik, försvar
- Svara för utbudet av "kollektiva nyttigheter" (post domstolsväsende, brandförsvar, polisväsende etc.)
- Utveckla det legala regelverk som krävs för en fungerande marknadsekonomi samt det juridiska system som är basen för en rättsstat
- Bygga upp en effektiv förvaltning och värna om institutioner och organisationer som främjar insyn, medborgarkontroll och annan förankring i samhället (legitimitet, good governance)
- Makroekonomisk stabilitet
- Mobilisera de resurser som krävs för att finansiera den offentliga sektorn genom skatter och avgifter

- Skapa en institutionell miljö som främjar varaktig ekonomisk tillväxt (enabling environment)
- Utveckla regler för ett finansiellt system som främjar sparande och investeringar och möjliggör handel
- Utveckla och vidmakthålla utbildningsväsende, hälsovård, sociala skyddsnät, program för utsatta grupper och verka för att alla medborgare omfattas av utvecklingsprocessen
- Bygga den för långsiktig ekonomisk utveckling nödvändiga fysiska infrastrukturen
- Utveckla miljövärden och den uthålliga naturresurs-hushållningen
- Skapa "food security", dvs utveckla och vidmakthålla ett system som förhindrar extrema prisfluktuationer och som förhindrar svält i extrema situationer
- Utveckla samhällets forsknings- och utvecklingskapacitet
- Utveckla ett demokratiskt politiskt system (allmänna val, parlament och andra institutioner, lokalförvaltning etc)
- Skapa förutsättningar för utvecklingen av det civila samhället

En stark och effektiv stat är en förutsättning för att klara av dessa uppgifter. Det stora flertalet länder som utvecklats snabbt och då inte minst länderna i Ostasien, har haft förmågan utveckla de institutioner och den institutionella kapacitet som krävs för att generera social och ekonomisk utveckling.

Staten måste genom en rad funktioner utveckla marknads-ekonomin och främja framväxten av entreprenörskap. Förbättrad välfärd är det övergripande målet, fungerande marknader ett centralt medel. Marknaden behöver stöd i form av fungerande institutioner, som t ex rättsväsende, bankväsende och miljöskydd. Utan den stabilitet och trygghet som t ex lagstiftningen och ett fungerande bankväsende skapar är det svårt att övertyga företagare att investera i ekonomin. En annan viktig förutsättning för en fungerande ekonomi är klart definierade äganderätter och/eller nyttjanderätter. Detta är inte minst viktigt för jordbrukets utveckling. Industrin och jordbruket kan inte heller utvecklas utan fungerande transportsystem och annan infrastruktur.

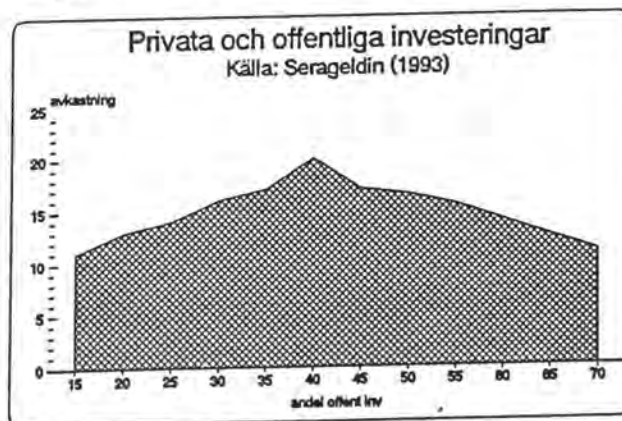
Humankapitalets betydelse

Utveckling av mänskliga resurser är en viktig förutsättning för ekonomisk utveckling. Investeringar i utbildning, framför allt primärundervisning, har visat sig ge hög samhällsekonomisk avkastning. Både hälsovård och utbildning

bör ses som viktiga faktorer för ökad välfärd men samtidigt som investeringar i humankapital som, i likhet med fysiska investeringar, är nödvändiga för att skapa hög tillväxt. Världsbankens studie om Ostasien (Världsbanken 1993) visar att ländernas stora satsningar på humankapital varit en viktig orsak till deras framgångar. Utbildad arbetskraft är en förutsättning för att locka investeringar till landet och för att ekonomin ska kunna absorbera ny teknologi. Utbildning och hälsovård har dessutom starka kopplingar till fattigdomsbekämpning. Genom utbildning kan fattigas humankapital höjas och därmed inkomstfördelningen förbättras. Utbildning av kvinnor förbättrar deras möjligheter att påverka sin egen och sina barns situation.

Sambandet mellan statliga och privata investeringar

Statliga investeringar i t ex humankapital och infrastruktur är nödvändiga förutsättningar för god avkastning på kommersiella investeringar. Bilden nedan sammanfattar en världsbanksundersökning som visar hur avkastningen i projekt ökat i de länder som satsat på en god kombination av offentliga och privata investeringar (Serageldin, Development Partners, Aid and Cooperation in the 1990s, SIDA 1993). Alltför hög andel statliga investeringar riskerar dock att tränga ut de privata, medan alltför låg statlig investeringsgrad innebär att företagen själva måste satsa på t ex infrastruktur. Det finns därmed ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan stat och näringsliv och behov av vad Serageldin kallar, ett privat/offentligt partnerskap.



Ökad välfärd är det primära målet för ekonomisk utveckling. Det finns starka samband mellan tillväxt och välfärd. Välfärden kan endast byggas ut genom att extra resurser skapas vid ekonomisk tillväxt. Ska tillväxten resultera i ökad välfärd för alla grupper måste den dock omfördelas. Tillväxt skapar förutsättningar för välfärd och vice versa. Produktionen gynnas av en befolkning som blivit friskare genom bättre hälsovård. Ekonomisk tillväxt är, förutsatt att den fördelas så att även fattigare grupper omfattas, sannolikt den viktigaste faktorn för bättre hälsa.

Om alla grupper i samhället ska få åtnjuta en viss nivå av välförstånd kan dessa "tjänster" inte endast ges till dem som kan betala. Sjukvård, undervisning och sociala förmåner bör fördelas på behovsbasis snarare än enligt betalningsförmåga. Eftersom marknaden endast uppfattar efterfråga i form av köpkraft måste staten garantera att alla medborgare erhåller dessa tjänster. De måste därför i huvudsak finansieras med offentliga medel. Staten måste dock inte alltid själv producera dem, enskilda organisationer eller privata initiativ kan spela en kompletterande roll.

Inom den verksamhet som syftar till att garantera den allmänna välfärden måste vissa områden prioriteras. Detta gäller inte minst i ett u-landssammanhang där de statliga resurserna är starkt begränsade. I samband med reformprogrammen måste regeringarna dessutom minska utgifterna för att få ner budgetunderskotten. Det blir därför t ex en fråga om att välja mellan sociala sektorer och annan statlig verksamhet, och att inom den sociala verksamheten prioritera mellan t ex satsningar på grund- eller högskoleutbildning eller primärhälsovård och avancerad sjukvård.

Inom den verksamhet som bör drivas på kommersiell basis finns områden där marknaden inte fungerar och där staten då måste intervensera. Flera exempel på så kallade marknadsmislyckanden finns inom infrastruktursektorn, t ex kollektiva varor som vägnätet eller naturliga monopol som el- och kraftbolag. Staten måste bli hindra att naturliga monopol utnyttjar sin ställning och tar ut överpriser av konsumenterna.

Frågan om staten bara ska ha en stödjande roll inom produktiva sektorer och endast intervensera när marknaden "misslyckas" eller om staten också aktivt ska utveckla vissa sektorer är som tidigare konstaterats mycket omdiskuterad. Det som betecknar ett exempel som Sydkorea, där staten intervenerat kraftigt i ekonomin, är att de statliga åtgärderna har varit utformade av en kompetent administration i nära samverkan mellan stat och näringsliv. Effekterna av åtgärderna har analyserats noga och staten har varit beredd att korrigera sina åtgärder om effekterna inte varit de avsedda. Exportsektorn har haft en ledande roll och därmed har kraven på ekonomisk effektivitet varit höga. I flera av mottagarländerna för svenskt bistånd är förvaltningarna så svaga att de inte kan organisera den normala förvaltningen. Det skulle vara ytterst svårt för dem att förekomma marknaden genom att driva en komplicerad utvecklingsstrategi baserad på en vittförgrenad dirigistisk statlig roll.

Som tidigare påpekats är det i en diskussion om samhällsutveckling mycket förenklat att tala om bara stat och marknad. Bilden måste kompletteras av det civila samhället, dvs den mängd av organisationer, institutioner, intressegrupper etc som verkar i samhället. I många länder har dessa inkorporerats i staten och därmed hindrats från att

självständigt driva sina medlemmars intressen. I andra har självständiga organisationer aldrig tillåtits etableras överhuvudtaget.

I många u-länder tillhandahåller enskilda organisationer sociala tjänster som staten inte förmår erbjuda t ex sjukvård. I vissa u-länder, i t ex Sydasiien och Latinamerika bevakar enskilda organisationer statens myndighetsutövning, respekten för mänskliga rättigheter etc. De spelar också en viktig roll genom att föra upp frågor såsom miljön och kvinnans ställning på den politiska dagordningen. Detta är mycket viktiga uppgifter och understryker vikten av att förutsättningar för ett starkt civilt samhälle skapas genom ett lagsystem som tillåter tryckfrihet, organisationsfrihet etc. Endast ett sådant samhälle kan bygga upp det sociala kapital i form av normer och förtroendefulla relationer, som utgör grundvalen för den öppna utvecklingsfrämjande staten.

2. KONSEKVENSER FÖR BISTÅNDET

2.1 KONSEKVENSER FÖR BISTÅNDET I ALLMÄNHET.

Vilka konsekvenser har då denna syn på stat och marknad för metoderna och inriktningen av vårt bistånd? Under de senaste åren har en förskjutning skett av vårt perspektiv på biståndet från ett mer projektinriktat till ett mer övergripande perspektiv. Erfarenheterna har visat att ett aldrig så bra planerat projekt ofta inte har förutsättningar att lyckas, om man inte först försöker häva de fundamentala makroekonomiska obalanser som uppstod i många av våra mottagarländer under 80-talet. I 16 av de 19 programländerna för bistånd genom SIDA:s länder pågår också ekonomiska reformprogram.

Program- och projektstöd

I diskussionen om strukturanpassning och dess effekter på biståndets inriktning gör man ofta distinktionen mellan program- och projektbistånd. Med programbistånd avses då sådant bistånd som ges till utveckling allmänt eller till en sektor, s k sektorprogramstöd och inte i första hand till ett avgränsat projekt. Uppföljningen av stödet sker primärt genom att resultatet jämförs med ett antal policyvillkor och övergripande mål som formulerats och överenskommit med mottagarlandet. Programstödet kan, och bör ofta, rymma enskilda komponenter, såsom institutionsuppbyggnad av projektkaraktär. Biståndsformen ställer höga krav på givarsamordning.

Importstöd eller mer generellt betalningsbalansstöd är en form av programstöd som ofta är kopplad till de ekonomiska reformsträvandena. Den grundläggande tankegången är att det finns ett finansieringsgap som måste fyllas för att ett reformprogram skall kunna genomföras. Genom reformerna

skall en ny grund läggas för långsiktig ekonomisk utveckling.

De omfattande utlandsskulderna som ackumulerades framför allt under åttiotalet utgör i sig ett centralt utvecklingshinder för många u-länder. Detta har närmare beskrivits i SIDAs rapport "En väg ut ur skuldfällan", som utarbetades 1991. Skuldtjänsten för utlandslånen uppgår numera till mycket omfattande belopp. För något av våra mottagarländer överstiger den kontrakterade skuldtjänsten vida de årliga intäkterna för varu- och tjänsteexporten. Behovet av skuldomförhandlingar, inklusive avskrivningar, för att bringa ner skuldtjänstbetalningarna till rimliga nivåer är därför omfattande. (En sådan har av Världsbanken angivits till 15-20% av exportintäkterna.)

Reformprogrammen förutsätter således att extra resurser i form av utländsk valuta tillförs landet. Utgångspunkten är att dessa skall ges i så fria former som möjligt och vara kopplade till ett åtgärdsprogram på makro- eller sektornivå. En ökad tillväxt i mottagarländernas ekonomier kräver import framför allt av kapital- och insatsvaror. Hjuln i ekonomin måste åter börja snurra och investeringar komma igång. Kopplat till de ekonomiska reformprogrammen finns därför alltid import- eller betalningsbalansstöd som skall underlätta genomförandet av sådana grundläggande reformer som prisliberalisering och valutareform vilka förutsätter ökad tillgång till varor och valuta. För att skapa enhetliga regler för det import- och betalningsbalansstöd som SIDA ger har riktlinjer för importstöd utformats, som också tillstyrkts av regeringen.

De internationella finansiella institutionerna (Internationella Valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna) utgör de naturligaste källorna för import- och betalningsbalansstöd. Till grund för stöd ligger i normalfallet ett s k Policy Framework Paper som utarbetats i förhandlingar mellan Valutafonden/Världsbanken å ena sidan och mottagarlandet å den andra, i vilket ett åtgärdsprogram redovisas. Deras resurser förslår dock inte (nettotillskotten är ofta begränsade), varför bilaterala bidrag utgör ett nödvändigt komplement. Då så är fallet, i länder som är programländer för svenskt bistånd, är det naturligt att Sverige överväger att medverka och delta i de samordningsmekanismer som av Världsbanken ledda s k konsultativa grupper och andra fora för biståndssamordning erbjuder. Flertalet av programländerna genomför f n sådana strukturanpassningsprogram, och Sverige deltar i ett tiotal, främst i länder i Afrika där vårt bistånd utgör en betydande del av det samlade biståndet.

För att ge riktiga ekonomiska signaler är det viktigt att fullt motvärde erläggs i lokalvaluta för all den valuta som säljs. Även för projektstöd som ges måste en analys göras av vilken roll den biståndsmottagande institutionen spelar i landets ekonomi. Om det är en ekonomisk agent som själv

genererar inkomster och i första hand förväntas täcka sina kostnader är det viktigt att fullt motvärde erläggs för denna typ av stöd. Annars subventioneras de agenter som får biståndsmedel jämfört med dem som får valuta på annat sätt och konkurrensen snedvrids.

Motvärdet skall dock inte bindas av givaren, utan istället ges som ett obundet bidrag till den statliga budgeten. Om finansministeriet av olika utvecklingspolitiska skäl finner att den biståndsmottagande institutionen inte själv skall bära hela den investeringskostnad, som betalats av bistånd, så bör dessa subventioner framgå klart i landets statsbudget och belasta denna. Nya riktlinjer för motvärde är under utarbetande inom SIDA.

Importstöd

Under 70- och i början av 80-talet utformades det svenska importstödet främst som ett stöd för import av bestämda varor till i förväg utvalda importörer. Även om importörerna betalade motvärde i lokal valuta (vilket långtifrån alltid var fallet) innebar detta en kraftig subvention eftersom mottagarländernas valutor var starkt övervärderade. Generell valutabrist och därav brist på råvaror, reservdelar etc utgjorde det avgörande kriteriet för huruvida ett land skulle medges importstöd.

Valet av mottagare av svenskt importstöd gjordes oftast av mottagarlandets finansministerium, vilket ledde till en ineffektiv fördelning och det var inte alltför ovanligt att importstödet blev ett medel för subventionering av olönsamma statsföretag. Dessutom uppmuntrade systemet till korrupktion.

Under senare år har importstödet (eller betalningsbalansstödet) omformats till ett stöd till marknadsbaserade valutafördelningssystem. Detta, tillsammans med de kraftiga devalveringarna, har lett till en mycket effektivare användning av importstödet; det innebär idag praktiskt taget ingen subventionering av enskilda importörer och utnyttjas främst av den privata sektorn. Statens roll bör vara att garantera lika behandling och "öppenhet" i processen. Tonvikten i biståndet flyttas från enskilda importaffärer till mottagarlandets allmänna system för upphandling och kontroll. Stödet utgör i normalfallet en integrerad del av ett av Världsbanken och Valutafonden samordnat stöd till ett strukturanpassningsprogram.

PER - Public Expenditure Review

Som tidigare nämnts genomför Världsbanken sedan några år tillbaka så kallade Public Expenditure Reviews (PER), eller budgetanalyser, i flera av våra mottagarländer. Analyserna skall försöka överbrygga det gap som ofta finns mellan de

övergripande makroekonomiska och utvecklingsinriktade målsättningarna å ena sidan och statsbudgeten med de statliga utvecklingsprogrammen och projekten å andra sidan.

Genomgångarna ger underlag för en diskussion om fördelningen av de statliga utgifterna mellan olika sektorer i ljuset av de små resurser som finns tillgängliga och de krav som ställs på att budgetunderskottet minskas. De syftar också till att stärka mottagarländernas förmåga att planera och kontrollera de statliga utgifterna och överhuvudtaget förbättra mottagarländernas budgetprocess så att den, på ett helt annat sätt än tidigare, skall bli ett instrument för regeringens strategiska planering. Erfarenheterna visar att en kritisk analys av statsutgifternas sammansättning kan göra det möjligt att endast genom omfördelningar av befintliga resurser rädda prioriterad verksamhet, såsom primärskola eller stöd till utsatta grupper, som annars skulle drabbas av förvärrad resursbrist.

För att mottagarländernas regeringar skall få överblick över alla investeringar som görs och de driftskostnader som de medför, är det viktigt att biståndet så långt det låter sig göra integreras i mottagarlandets budget. En bättre balans mellan investerings- och driftbudgeterna förutsätter också en avsevärt bättre samordning av givarnas insatser och resurser, och att mottagarlandets regeringar har kraft att säga nej till investeringar finansierade med bistånd, vars driftskostnader inte kan täckas.

En viktig funktion som PER fyller är att skapa en mer öppen budgetprocess samtidigt som reformeringen av den statliga sektorn påskyndas. PER skapar också större förutsättningar för att de omfattande resurser, som de bilaterala givarna tillför budgeten i form av motvärde (i första hand genom importstöd), redovisas och används på ett rimligt sätt.

PER har skapats framför allt för att stärka budgetprocessen i mottagarländerna, och inte för att ge de bilaterala givarna ytterligare möjligheter att ställa villkor på mottagarländerna. PER syftar inte till att frånta mottagarländerna beslutanderätt över budgetprocessen, utan istället till att förändra och förstärka samma process, så att det kan bli ett effektivare styrinstrument för mottagarländerna. Samtidigt utgör de dock ett instrument som skapar nya förutsättningar för en strategisk dialog mellan givare och mottagare och innebär därmed också nya risker för givarstyrning på bekostnad av ett förstärkt mottagarlandsansvar.

Vilken kan då PERs betydelse bli för SIDA på sikt och på vilket sätt kan PER användas i anpassningen av biståndet i stat/marknadsprocessen?

Många av de förslag som presenteras i PER utgör förutsättningar för att den strukturanpassning som genomförs i mottagarländerna skall lyckas. Överhuvudtaget kommer, som

ett resultat av PER, mottagarländernas regeringar att ställas inför många frågeställningar om vilken roll statsapparaten skall ha vid en ändrad rollfördelning mellan stat och marknad. Staten måste koncentrera sig på färre uppgifter och utföra dessa uppgifter effektivare. Antalet anställda inom den statliga sektorn måste reduceras avsevärt inom ramen för en förvaltningsreform. Lönerna till de statsanställda måste gå att leva på och på sikt bli konkurrenskraftiga på den löneemarknad som gäller i landet och närliggande grannländer. En strategisk utgiftsplanering är också en förutsättning för att försäkra de sociala områdena tillräcklig finansiering.

Deltagande i PER och användandet av det faktamaterial som kommer ut av PER kommer att öka och komplettera våra kunskaper om den statliga budgetprocessen i respektive land och om prioriteringar som görs eller borde göras. Detta utgör en viktig informationskälla för den framtida planeringen av insatser inom de olika sociala sektorerna. PER ger också central information om den rationalisering och omstrukturering av statsapparaten som är nödvändig och förändringar av budgetprocessen som måste genomföras. Detta är ett viktigt underlag för bistånd av förvaltningsbiståndskaraktär.

PER kan sålunda bli ett viktigt instrument för såväl givare som mottagare i en gemensam strävan att med knappa resurser långsiktigt utveckla prioriterade sektorer inom mottagarlandets ekonomi. Genom att inom en budget göra en omfördelning motsvarande 1 procent av BNP kan förutsättningarna för att bygga ut undervisning och hälsovård dramatiskt förbättras.

Sektorprogramstöd

Den information som kommer fram genom PER kan också bilda underlag för mer samlade insatser inom en sektor. Inför den tredje fasen av det s k SPA-programmet (Världsbankens program för biståndssamordning till 26 länder i Afrika) föreslås att insatser, som görs av Världsbanken och de bilaterala givarna, samordnas bättre på sektornivå. Basen för en sådan insats skall utgöras av en sektorpolicy som formuleras av mottagarlandet i dialog med givarna. Till policyn kopplas sedan ett flerårigt program som anger vilka insatser som är nödvändiga inom sektorn både på drifts- och investeringssidan. De bilaterala givarna kan sedan både samfinansiera insatser med Världsbanken och parallellfinansiera aktiviteter som ingår i det samlade sektorprogrammet. På sådant sätt kan även projektstöd, finansierat av en bilateral givare, vara en del av ett integrerat sektorprogramstöd. Behovet av institutionell och organisatorisk utveckling utgör en central del av den underliggande sektoranalysen.

Sektorprogramstödet skall vara kopplat till ett åtgärdsprogram. Detta formuleras i dialog mellan mottagarlandet och

de bilaterala givarna. Vid parallellfinansiering kan också övervägas om SIDA skall formulera egna krav inom sådana sektorer och länder, där vi har omfattande sektorerfarenhet och överblick. Samtidigt måste en avvägning och samordning ske med andra givare så att inte alltför många eller olika villkor ställs på mottagarländerna.

Föreligger behov av långtgående krav finns samtidigt en uppenbar risk för att insatserna saknar förankring i mottagarlandet. Insatsens realism måste då ifrågasättas och dialogen om förutsättningarna fördjupas. Att så sker är av avgörande betydelse då denna typ av bistånd lägger större ansvar på mottagarlandet för genomförandet. Därigenom kan samarbetet också aktivt bidra till att förändra statens roll i mottagarlandet. Modellen förutsätter att mottagarlandets regering spelar en aktiv roll i policyformuleringen och att mottagarlandet överhuvudtaget tar ett avgörande ansvar för styrning och genomförande av de samordnade sektorprogrammen.

I SIDAs rollutredning från 1989 konstaterades att biståndets effektivitet är nära förknippat med de roller som biståndsgivaren respektive biståndsmottagaren har. En förutsättning för ett effektivare bistånd är att mottagarens engagemang och ansvar för genomförande av biståndsprojekten ökar. Man brukar tala om mottagarnas "ägande" av biståndsinsatserna. När strukturanpassningsprogrammets effektivitet har diskuterats har samma slutsats dragits. Avgörande för graden av ägandeskap är statens legitimitet men också statsapparatusens effektivitet. Statens möjligheter att betala konkurrenskraftiga löner blir av avgörande betydelse för att höja effektiviteten i de statliga institutionerna och därmed möjliggöra "ägandeskap".

Sektorstöd av detta slag, som motsvarar vad som i den internationella terminologin brukas kallas för "sector policy lending" eller "sector adjustment lending", lämpar sig väl för SIDA och långsiktigt stöd koncentrerat till några utvalda sektorer. En successiv förskjutning från importstöd/betalningsbalansstöd till sektorstöd ter sig naturlig i takt med att strukturanpassningsprogrammen lägger grunden för förnyade satsningar på enskilda sektorer. Genom strukturanpassningsprogrammen förbättras effektiviteten i ekonomierna. Genom väl uppbyggda sektorstöd kan för den långsiktigare utvecklingen kvalitativt nödvändiga insatser göras.

Institutionsuppbyggnad och kompetensutveckling

Ofta används begreppet institutionsuppbyggnad och institutionell utveckling för att beteckna en process som stärker de organisationer som på olika nivåer utgör staten, dvs ministerier, myndigheter och kommuner, så att de bättre kan fullgöra sina uppgifter. Institutionssamarbete används ibland som metod för att bygga upp en institution i mottagarlandet. Uttrycket institutionssamarbete innebär att

mottagarlandets institution kopplas samman med sin motsvarighet i Sverige eller annat land.

Den reformprocess som har beskrivits tidigare i rapporten innebär att institutionerna såväl inom staten som på marknaden förändras. De får nya och delvis ändrade roller. Vissa funktioner inom staten upphör helt eller lämnas till marknaden. Det är en mycket dramatisk förändring som pågår på detta område inom flertalet länder som får svenskt bistånd. Som exempel kan nämnas att Vietnam bygger upp privata affärsbanker samtidigt som centralbanken förändrar sin roll för att kunna fungera i en marknadsekonomi och i samspel med privata banker. Ett annat exempel är uppbyggnad av icke statliga bokförlag där staten tidigare ombesörjt all produktion och distribution av läromedel. Vissa funktioner såsom läroplansutveckling och subventioner till fattiga elever handhas av staten medan förlagsverksamheten skiljs ut från staten och lämnas till marknaden.

I den inledande fasen av strukturanpassningsprogrammen var oftast frågan hur statliga institutioner kunde reduceras. En slutsats av SIDAS arbete är emellertid att det är fråga om en process varigenom nya former växer fram för samspelet mellan institutioner inom staten och utanför. I flertalet länder sker ett nytänkande som öppnar möjligheter till olika lösningar. Biståndet måste anpassas till denna process och vara så utformat att det kan stimulera den. Nyckelfrågan är hur kompetenta institutioner och personer kan utvecklas såväl inom staten som på marknaden.

SIDAS arbete med institutionsuppbyggnad har huvudsakligen rört den statliga sfären. Ett fruktbart angreppssätt skulle kunna vara att se mera till funktioner, d v s vad som krävs av institutioner inom staten och marknaden inom ett specifikt delområde. Biståndet skulle då läggas upp så att det aktivt stödjer samspelet mellan t ex centralbank/ affärsbanker/kreditinstitutioner på landsbygden, energiministerium/elbolag etc.

Arbetet med institutionsuppbyggnad är ett led i den reformverksamhet av den statliga sektorn som på engelska ofta benämns "Civil Service Reform". Med detta avses att de statliga institutionerna och administrationen skall rationaliseras och omorganiseras så att man effektivare kan utföra de arbetsuppgifter man är satt att utföra. Ofta är ett centralt inslag en reduktion av antalet anställda och en höjning av lönenivåerna hos de kvarvarande för att höja produktivitet och effektivitet.

Att utbilda inhemska personal har alltid varit en viktig del i det svenska biståndet. För att det ska kunna ske har SIDA begärt att utomstående experter ska ha en counterpart. Metoderna och samspelet dem emellan har ägnats stor uppmärksamhet i ett interkulturellt perspektiv. Den omdaning som nu sker i de länder där SIDA arbetar har gjort att detta angreppssätt inte räcker. Gradvis har insatserna inriktats på institutionsuppbyggnad snarare än individuellt

personalbistånd. I ljuset av den analys som görs i denna rapport är det viktigt att denna utveckling fortsätter.

Det viktiga nu är att utveckla formerna för detta arbete. Som framgår nedan skiljer de sig mellan sektorer. Institutionssamarbete är en form som prövats med framgång inom förvaltningsbiståndet men även inom t ex undervisnings- och kulturstödet. Erfarenheten visar att sådant samarbete ofta fungerar bäst när två systerinstitutioner som har samma mål, inriktning och kunskaper samarbetar. SIDA:s roll förändras och nya krav ställs på myndighetens förmåga att på grundval av en välutvecklad metodik utöva mål- och resultatstyrning och tillförsäkra kostnadseffektivitet.

Inledningsvis behandlades frågan om institutionsuppbyggnad i det vidare perspektiv som Douglass North m fl anlagt, dvs ett perspektiv med tyngdpunkten på de normer och regler som präglar ett samhälle. Biståndet kan på olika sätt bidra till den institutionella utvecklingen också i denna mening. Så sker genom det bistånd som utgår till att utveckla det politiska systemet i ett land, i dialogen om mänskliga rättigheter, stöd till utveckling av lagstiftning och rättsväsende, insatser för att förbättra kvinnornas ställning i samhället, insatser för att utveckla ett miljötänkande, stöd till utbyggnaden av en allmän skola, arbetet med att utveckla ett lands budgetprocess, revisions- och upphandlingssystem, statistikproduktion etc. Listan kan göras lång på insatser som på olika sätt kan bidra till att normerna och reglerna i ett samhälle förändras. Exemplet visar på hur bistånd på olika sätt griper in i ett samhälles utveckling och understryker vikten av att bistånd bygger på genomtänkta principer.

2.2 FÖRVALTNINGSBISTÅNDET

SIDA har valt att definiera förvaltningssektorn som de centrala funktioner som normalt handhas av justitieministerier, civilministerier, finansministerier, kommunministerier och dem underställda organ. Centralbanker och statliga revisionsmyndigheter omfattas också.

Det finns sedan lång tid tillbaka en insikt om att samhälls- och ekonomisk utveckling är svår att åstadkomma, om inte statens basfunktioner sköts på ett tillfredsställande sätt. Bistånd kan inte heller absorberas effektivt och ge avsedda resultat om förvaltningsapparaten har alltför stora brister. Dessa problem har accentuerats ytterligare i samband med den omfattande reformprocess som pågår i de flesta av SIDA:s mottagarländer. Redan tidigare svaga ministerier och myndigheter skall omformas och samtidigt svara mot ökade krav på effektivitet.

Huvudlinjer i pågående förvaltningsbistånd

Utmärkande för förvaltningsbiståndet är att det är anpassat till varje lands behov och verklighet med hänsyn till de särdrag som kännetecknar dess offentliga förvaltning. Det är inriktat på att utveckla nödvändiga basfunktioner inom den centrala och kommunala förvaltningen. Huvudansatsen är att utvecklingen av dessa funktioner skall vara inriktad på uppbyggnad av den organisation som ansvarar för respektive funktion.

Förvaltningsbiståndet har huvudsakligen varit koncentrerat till insatser i södra Afrika. Tre huvudområden har prioriterats:

- den offentliga finansförvaltningen såsom budget, redovisning, revision, skatter, centralbank etc
- centralförvaltningens organisation: statens personal, struktur och administrativa rutiner
- lokalt/kommunalt självstyre: decentralisering, utveckling av stads- och kommunalförvaltning

Nya områden

Förvaltningsbistånd håller också på att växa fram inom ett antal nya områden. Dessa är:

- utveckling av en marknadsekonomi

Framväxten av fungerande privata företag kan stimuleras t ex genom att stödja staten med att ta fram det nödvändiga regelverk och den lagstiftning som tillåter den privata sektorn att fungera och som ger staten de instrument som behövs för att på ett rimligt sätt kunna kontrollera och övervaka denna sektor; t ex ekonomisk lagstiftning, bankspektion m m. Vidare kan den privata sektorns utveckling stödjas genom att finansiera utbildningsinsatser som gynnar denna sektor.

- förstärkning av det civila samhället

Stöd till framväxten av civila organisationer bör i vissa fall kunna ges inom förvaltningsbiståndets och demokrati-biståndets ram. Som exempel kan nämnas kommunförbund, föreningar för auktoriserade revisorer, bankmannaförbund och medborgarrättsorganisationer för rättshjälp, bevakning av att mänskliga rättigheter inte kränks etc.

- demokratisering

Hög prioritet ges åt demokratistöd. Det innebär för förvaltningsbiståndets del en utveckling av strategiskt viktiga institutioner inom rättssystemet och en utveckling av lagstiftningsprocessen och laginnehåll. Inom ramen för

biståndet för att främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter ingår också stöd till att utveckla den lagstiftande församlingens arbetsformer, administrativen av val, valövervakning och andra aspekter på valprocessen.

- högre utbildning

För att öka tillgången på kvalificerad personal bör förvaltningsbiståndet i större utsträckning än tidigare inrymma stöd till relevanta universitetsinstitutioner samt till förvaltnings- och handelshögskolor.

Pågående förvaltningsbistånd utifrån ett stat/marknadsperspektiv

Om en genomgång görs av det pågående förvaltningsbiståndet utifrån ett stat/marknadsperspektiv kan konstateras att flertalet insatser redan är kopplade till åtgärder för att direkt eller indirekt främja en marknadsutveckling, begränsa statens roll och effektivisera grundläggande statliga basfunktioner. Vissa insatser har initierats i nämnda syfte, andra har modifierats. Som exempel kan nämnas de insatser som rör finanspolitik, förbättrad finansförvaltning och förvaltningsutveckling som är integrerade aktiviteter i pågående administrativa och ekonomiska reformprogram. Ett annat exempel är insatser med syfte att utveckla och ändra mottagarländernas ekonomiska lagstiftning.

Utifrån ett stat/marknadsperspektiv är således förvaltningsbiståndets relevans allmänt sett hög. Förändringar kan dock göras av pågående insatser i syfte att dels se till att marknaden inte motverkas dels bättre främja en marknadsutveckling. Dessa förändringar är huvudsakligen av två slag:

(i) att i högre utsträckning upphandla lokalt tillgängliga resurser i konkurrens (utrustning, expertis etc) och att integrera insatserna i budget- och planeringsprocessen;

(ii) att starkare fokusera på rollfrågorna som en del av institutionsbyggandet: Vad bör staten/institutionen göra och ansvara för och vad bör överlåtas till den privata sektorn?

Ett stort problem för pågående insatser, orsakat av övergången till marknadsstyrning, är att konkurrensen om tillgänglig kvalificerad personal blivit allt större. Staten är härvidlag den förlorande parten och detta påverkar allvarligt varaktigheten i insatserna.

Ett dilemma är att förvaltningsbiståndet ofta leder till krav på ökad, mer kvalificerad bemanning av statens basfunktioner. Ofta föreslås nyanställningar vilket varken stämmer med ambitionen att krympa staten eller med en

krympande budget. Istället måste sådana krav lösas genom omfördelning och omprioritering av personalförsörjningen.

Sannolikheten att marknadsanpassningen skall leda till privatisering eller avveckling av de statliga institutioner som SIDA stöder bedöms vara liten. En risk föreligger dock att institutioner, genom den starkt ökande konkurrensen om kvalificerad personal med den privata sektorn, kan komma att urholkas på ett sätt som i praktiken innebär en avveckling samtidigt som marknaden inte kommer att ta över några basfunktioner från staten. Bör och kan SIDA i en sådan situation finansiera löner för nyckelpersoner inom staten? I detta sammanhang blir de statliga lönerna en nyckelfråga för biståndet. Lämpligast är att sådana frågor förs upp av givarna gemensamt, som en del av reformprocessen i mottagarlandet, inom ramen för konsultativa givarmöten eller andra fora för policy-samordning.

Inom de fyra huvudområden som prioriterats för det fortsatta förvaltningsbiståndet kan följande specifika slutsatser dras:

- rättsområdet

Pågående insatser är främst inriktade på lagstiftningsprocessen inom det ekonomiskt rättsliga området, framtvängd av övergången från plan- till marknadsekonomi. Denna rättsutveckling är en exklusivt statlig angelägenhet med det direkta syftet att främja marknadsutveckling och framväxten av en privat sektor.

Insatserna bör på sikt utvidgas och även innefatta konstitutionell rätt, straffrätts- och det straffprocessuella området, som även är viktigt ur ett stat/marknadsperspektiv. Ett stabilt regelsystem är nödvändigt för att reglera staten, främja marknaden och för att säkra de politiska och medborgerliga fri- och rättigheterna. Målet är att etablera en rättsstat.

- statens organisation, ledning och personal

Insatserna bedöms utifrån ett stat/marknadsperspektiv ha en hög relevans. De hänger nära samman med den förändringsprocess som pågår i flertalet mottagarländer under beteckning "Civil Service Reform". Denna syftar till att begränsa statens roll och storlek och att samtidigt få staten att utföra sina basfunktioner effektivt och demokratiskt. I anslutning till detta reformarbete bör emellertid följande uppmärksammas:

De insatser som rör förstärkning och uppbyggnad av statliga institut eller företag för ledningsutveckling och chefsutbildning bör granskas. Antingen väljer staten att hantera sina utbildningsbehov i egen regi eller överlåta dem till marknaden. I det första fallet finns det många exempel på kostsamma och ineffektiva statliga institutioner som konkurrerar ut privata initiativ på osunda villkor. I det

senare fallet blir frågan om statens behovstäckning och styrning av utbildningen problematisk. SIDAs inställning till insatser av detta slag måste avgöras från fall till fall, beroende på sammanhanget.

- finansiell förvaltning

Finansförvaltningsinsatserna (budget, redovisning och revision) är centrala projekt för pågående strukturanpassningsprogram. Verksamheten är en exklusivt statlig angelägenhet. Det är extra viktigt i brytningen mellan plan- och marknadsekonomi att staten har ett fast grepp om resurserna; att den öppet kan redovisa och kontrollera användningen samt genom budget- och finanspolitiska åtgärder främja marknadsekonomins utveckling och se till att negativa effekter av denna motverkas.

Centralbanksinsatserna utgör ett bra exempel på skärningen i stat/marknadsaxeln och de problem det innebär. Ett fungerande banksystem är en av grundpelarna i en marknadsekonomi. I systemet finns flera aktörer, centralbank, bankinspektion, affärsbanker etc, som alla har en speciell roll att spela.

Erfarenhetsmässigt visar det sig dock att många centralbanker i u-länder samtidigt tenderar att spela flera roller, t ex att vara både centralbank och affärsbank. Vidare är det vanligt att centralbanker står i ett direkt konstitutionellt beroendeförhållande till andra ministerier, främst finansministeriet. En konsekvens därav är att den politiska styrningen av penningpolitiken är stark. Utrymmet för marknadsstyrning kan då bli mindre.

Skattesystemet är en exklusivt statlig uppgift. Det är viktigt att förstärka statens och kommunernas inkomstsida. I ett marknadsperspektiv utgör företagsbeskattningen en nyckelfråga. Denna får inte utformas så att den motverkar en näringslivsutveckling, dvs att inkomstmålet tar överhanden.

Statistikproduktion tjänar flera syften. Staten behöver statistik för samhällsinformation, planeringsändamål och för utveckling av den sociala och ekonomiska politiken. Även marknaden behöver statistik för planeringsändamål.

- kommunstyre och kommunal förvaltning

Insatserna inom detta område omfattar huvudsakligen stöd till decentralisering, kommunal ekonomi, kommunal förvaltning och fysisk planering/lantmäteri. De syftar till utökad lokalstyre och bättre resursutnyttjande för att därigenom bidra till ökad demokrati och bättre service till befolkningen. De syftar också till att föra över finansieringsansvaret för t ex undervisning och hälsovård från staten till kommunerna och därmed till lokalbefolkningen. Insatserna ligger i linje med reform- och marknadsanpassningsprocessen.

Följande frågeställningar bör emellertid beaktas:

Stödjer SIDA uppbyggnaden av kommunala/lokala strukturer som tar på sig ett för stort mandat vad gäller kontroll och servicefunktioner?

Kommuner konkurrerar om knappa mänskliga och finansiella resurser både med centraladministrationen och den privata sektorn. Bristen på kompetenta tekniker är ofta ett problem. Kommunernas faktiska möjligheter att hantera komplicerade frågor bör granskas. En realistisk bedömning bör också göras av kommunernas förmåga att finansiera den sociala servicen, med hänsyn tagen till de oftast mycket knappa lokala resurserna.

Stödet till kommunal utveckling/lokala organ kanaliseras vanligtvis via centrum - vilket har ifrågasatts. Nya mer direkta kanaler bör prövas.

Åtgärder för decentralisering och privatisering får inte tillåtas urholka de allra fattigastes redan begränsade tillgång till offentliga tjänster.

Slutsatser

Förvaltningsbiståndet syftar till att förstärka statliga basfunktioner i ett skede av förändring. I ett stat/marknadsperspektiv är insatser som kan stärka statens normgivande funktioner, inklusive det ramverk som reglerar hur marknaden fungerar, särskilt viktiga. Därigenom kan "god samhällsstyrning" utvecklas

Förvaltningsbiståndets dilemma är att statens basfunktioner har försvagats i den pågående processen genom att stats-tjänstemännens löner och arbetsvillkor allvarligt har försämrats.

Ökat stöd till högre utbildning planeras. Det gäller grundutbildning såväl som fortbildning. Sådana insatser blir dock lätt verkningslösa, om inte löne- och arbetsvillkor förbättras. Ökad medverkan i s k Civil Service Reform-program är ett sätt att bidra till en sådan förbättring.

Varje ny insats bör prövas utifrån ett stat/marknadsperspektiv - d v s vilken roll de olika statliga institutionerna förväntas ha i den omgivning som nu håller på att växa fram.

Riktlinjer bör utarbetas för om, och i så fall hur, bistånd skall ges direkt till aktörer på marknaden t ex kreditinstitut, försäkringsbolag, bransch- och intresseorganisationer.

1) Systemutveckling och utbildning för affärsbanksektorn i Vietnam

Innehåll: Effektivisering av det vietnamesiska banksystemet och anpassning till marknadsekonomiska förhållanden genom utveckling av inhemska och externa betalningssystem och uppbyggnad av ett utbildningsprogram för banktjänstemän.

Stat/Marknad-skärning: Tidigare var hela bankväsendet statligt och styrdes av centralbanken. Nu vill Vietnam skapa en privat affärsbanksektor med såväl inhemska som utländska affärsbanker. Centralbanken har ännu inte klart definierat sin nya roll. De privata affärsbankerna har egentligen ännu inte riktigt etablerats och kan därför inte artikulera sina behov eller ställa krav. Projektet är en del av denna process.

2) Zimbabwe Institute of Public Administration and Management (ZIPAM)

Innehåll: Chefsutbildning för statstjänstemän. Vidareutbildning för statstjänstemän på hög och mellannivå.

Stat/Marknad-skärning: Utbildningsfunktionen låg tidigare inom civilministeriet men skildes sedan ut och det statliga institutet ZIPAM bildades. ZIPAM har därefter omvandlats till parastatal (statligt företag) och skall efterhand bli självbärande. De statliga "kunderna" dvs ministerierna etc har emellertid inte tillräckliga medel att köpa utbildning för, eftersom budgetsystemet inte är anpassat till sådana förhållanden. Det nya tänkesättet och de nya relationerna har inte genomsyrat hela systemet. SIDA stöder ZIPAM i processen.

2.3 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSBISTÅNDET

Strukturella ekonomiska problem i kombination med ökande krav från en snabbt växande befolkning har lett till en finansiell kris inom offentliga verksamheter inklusive hälso- och sjukvården.

Underfinansieringen av sjukvården har skapat stora problem samtidigt som prioriteringarna av existerande resurser snedvridits. Ett typexempel är att lönerna tar en allt större del av driftbudgeten och därmed trängt undan resurser för andra löpande kostnader för verksamhet som t ex läkemedel och transporter. Extremt låga löner, som framtingar olika former av extrainkomster, bidrar dessutom till att den finansiella krisen genererar såväl en professionell som politisk kris. Detta har medfört att kvalitén på den offentliga sjukvård som erbjuds i flera av SIDAS mottagarländer blivit så dålig att de som har ekonomiska möjligheter söker sig till privata vårdalternativ.

Detta har ökat intresset för alternativa former för såväl drift som finansiering av sjukvården. I länder med en i huvudsak offentligt finansierad och producerad bassjukvård framstår ofta en ökad marknadsorientering präglad av konkurrens mellan såväl privata som offentliga vårdgivare som ett närliggande alternativ.

Denna tendens förstärks ofta när en ökad marknadsorientering av samhällsekonomin utgör basen för landets utvecklingsstrategi. En svaghet med marknadsekonomiskt inspirerade reformer är ofta att man inte närmare analyserat i vilken utsträckning traditionell marknadsekonomisk teori och erfarenhet kan överföras till hälso- och sjukvård.

Vårdmarknaden - finns den?

Ur ett normativt perspektiv finns en del avgörande skillnader mellan en vanlig kommersiell marknad och en vårdmarknad, som kan tydliggöras genom att fokusera på följande grundförutsättningar för en fungerande marknad.

* Efterfrågan styr utbudet

På den kommersiella marknaden styr efterfrågan - inte behovet - utbudet av varor och tjänster. Sjukvården förväntas däremot fördela sina resurser utifrån behov. Detta är av helt avgörande betydelse vid en bedömning av förutsättningarna för en marknadsorientering av sjukvården. Behov, som inte kan uttryckas i köpkraft, är ju osynliga på en kommersiell marknad.

Det framstår som lika orimligt att en bilförsäljare skall frångå sina lönsamhetskriterier som att de skulle införas som ett huvudmål i nationella hälso- och sjukvårdssystem. Rättvisa i den meningen, att alla har samma möjlighet att uttrycka sina behov i form av en aktiv efterfrågan på en vanlig kommersiell marknad, förutsätter att alla har samma köpkraft.

Överfört till behovet av sjukvård kan vidare konstateras att behovet av vård vanligen är mångdubbelt större bland fattiga än inom ekonomiskt mer privilegierade grupper. En rättvis fördelning via marknadskrafter skulle därför förutsätta att de med de största behoven hade större köpkraft än de med mindre behov.

I detta avseende skiljer sig behovet av sjukvård från en rad andra basbehov som mat, boende och utbildning, där basbehoven är desamma oberoende av social bakgrund.

Samtidigt kan konstateras att det i flertalet - om än inte i alla - samhällen finns en starkare uttalad jämlikhetsideologi när det gäller hälso- och sjukvård än t ex boende och högre utbildning.

Sammantaget innebär detta att de grundläggande värderingar som gäller för hälsa och vård förutsätter en klar politisk styrning.

* Konsumentens preferenser styr efterfrågan

En grundtes i all marknadsekonomisk teori är att konsumentens önskemål, som de uttrycks i efterfrågan av olika varor och tjänster, är av avgörande betydelse för utbudet av dessa tjänster. Inom hälso- och sjukvården är det tvärtom, d v s det är producenten - läkare och annan vårdpersonal - som i hög grad också bestämmer vad som skall produceras. Läkaren blir därmed både den som avgör vad som bör göras och den som svarar för att det görs. Denna s k sekundära - inom systemet genererande - vårdefterfrågan omfattar ofta omkring två-tredjedelar av den totala vårdproduktionen. Vårdmarknaden är därför i hög grad präglad av en utbudsstyrd produktion som saknar motsvarighet i klassiska marknadsekonomiska teorier.

* Priset är avgörande för konsumentens efterfrågan

I den ekonomiska teorin är priset av avgörande betydelse för konsumentens val. Patienterna på vårdmarknaden har föga gemensamt med marknadens s k "economic man". Behovet av vård är ofta direkt avgörande för vilken vård man efterfrågar snarare än priset. Har man brutit ett ben är det knappast priset på de kirurgiska och rehabiliterande insatserna som avgör, om man önskar efterfråga dessa tjänster. Det är vidare vanligen näst intill omöjligt att på förhand ange vilka insatser som krävs och vad det kostar. Det gäller i än högre grad vid behandling av sjukdomar som TBC eller psykiska problem. Därmed begränsas även prisinstrumentets betydelse som kriterium för val av vårdgivare.

* Fri konkurrens

En grundläggande förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi är att det råder fri konkurrens mellan olika producenter. Det kan på den vanliga kommersiella marknaden vara nog så svårt att stävja företagets naturliga vilja att skaffa sig en monopolställning eller ingå olika karteller, om detta är lönsamt ur företagets perspektiv. Möjligheterna att få en monopolställning inom sjukvården är också mycket stora, speciellt utanför de större städerna. Detta gäller framför allt på sjukhussidan, som ofta har sitt naturliga upptagningsområde, där det helt enkelt inte - med bibehållen närhet (geografisk tillgänglighet) - finns utrymme för två sjukhus. I ett offentligt budgetstyrt system kan dessa s k naturliga geografiska monopol styras genom politiska beslut. En ökad marknadsorientering och privatisering begränsar möjligheterna till styrning, samtidigt som vårdgivarens möjligheter att utnyttja sin monopolställning på medborgarnas bekostnad ökar.

Sammanfattningsvis kan på basis av denna relativt översiktliga analys konstateras att skillnaderna mellan en vanlig kommersiell marknad och en sjukvårdsmarknad är stora och av grundläggande karaktär. Det saknas därmed förutsättningar att enbart utifrån generella marknadsekonomiska resonemang göra en lämplig avvägning mellan stat och marknad. En dylik analys måste utgå från just hälso- och sjukvårdssektorns speciella förutsättningar och mål.

Finansiella strategier

Behovet av att förstärka den finansiella resursbasen för hälso- och sjukvården har varit, är och kommer även i framtiden att vara stort. Avvägningen mellan offentlig och privat finansiering står därvid ofta i fokus. Vid en allmän marknadsekonomisk orientering av samhällsekonomin framkommer ibland argument som att man inte längre har råd med en skattefinansierad, sjukvård. De offentliga utgifterna för sjukvård ses i hög grad som en belastning på samhällsekonomin och redovisas i termer av offentlig konsumtion. Ett annat synsätt - som bl a präglar Världsbankens World Development Report 1993 (WDR -93) - är att insatser som förbättrar folkhälsan är en investering av betydelse för den ekonomiska utvecklingen, förutom att minskad sjuklighet och längre medellivslängd är ett centralt välfärds mål i sig.

Med detta synsätt framstår en skattefinansiering ur ett hälsoperspektiv av effektiva sjukvårdsinsatser som i hög grad produktiva investeringar som t o m kan motivera ett ökat skatteuttag.

Vid en samlad analys av olika finansieringsformer för sjukvården finns anledning i ett stat/marknadsperspektiv aktualisera bl a följande frågor och konsekvenser vad avser avvägningen mellan olika finansieringskällor.

* Skatt

Olika typer av skatter utgör en viktig del av den basala sjukvårdens finansiering i många u-länder. Denna finansieringsform - baserad på såväl direkta som indirekta skatter - möjliggör en fördelning av resurser efter behov. De direkta inkomstbaserade skatterna - som i u-länderna vanligen utgör en mindre del av det totala skatteunderlaget - präglas dessutom ofta av en viss progressivitet, d v s att medborgarna betalar efter ekonomisk bärkraft. De indirekta skatterna, som ofta tas ut på varor och tjänster, får ofta en mer regressiv karaktär speciellt om de belastar vardagslivets basvaror. De kan dock - liksom de direkta skatterna - användas för att säkerställa en behovsbaserad hälso- och sjukvård. I WDR -93 betonas också betydelsen av en offentligt finansierad bassjukvård.

* Obligatoriska sjukvårdsförsäkringar

Nationella sjukvårdsförsäkringssystem framstår i många u-länder som en möjlig och effektiv väg att öka den finansiella basen för sjukvårdssystemet. Dessa försäkringssystem bygger vanligen på att en viss del av lönen, t ex 2 procent, automatiskt inbetalas till en ofta offentlig institution för sjukvårdsförsäkringar. Motsvarande insättning görs av arbetsgivaren. Detta system baseras således på löneinkomst och har ofta initierats bland offentligt anställda med en lön över en viss miniminivå. I ett samlat befolkningsperspektiv erbjuder detta system i u-länder i första hand en försäkring för relativt välsituerade. Statsanställda, anställda i större företag, kan relativt lätt inrymmas, men en stor del av landsbygdsbefolkningen hamnar utanför.

En successiv expansion som vidgar rekryteringsbasen sker ofta. Det är dock viktigt att samtidigt pröva möjligheten att överföra vissa resurser som genereras inom detta försäkringssystem till fattiga grupper med stora vårdbehov. Därmed får denna finansiering ett inslag av progressiv beskattning.

* Privata sjukvårdsförsäkringar

Grundprinciperna för privata sjukvårdsförsäkringar är nära nog diametralt motsatta de värderingar som präglar en via skatt solidariskt finansierad vård. De med de högsta inkomsterna betalar vanligen den lägsta premien vid privat försäkring eftersom de löper minst risk att drabbas av ohälsa och tidig död. De högsta premierna drabbar med motsvarande logik fattiga grupper med stora vårdbehov.

I praktiken är det endast ekonomiskt välsituerade grupper som har råd med privata sjukvårdsförsäkringar. Via dessa försäkringar erbjuds de vanligen vård vid privata, ofta kommersiellt drivna sjukhus. Systemet ger inga förutsättningar till omfördelning mellan resursstarka och resurs-svaga grupper.

Det finns därför anledning att förorda att bassjukvården skall vara offentligt finansierad, medan sjukvård som ur ett samlat medicinskt behovsperspektiv är mindre viktig - och direkt lyxvård - finansieras privat.

* Direkta vårdavgifter

I ett samhälle med ökad marknadsorientering kan det framstå som naturligt att även de som utnyttjar den offentliga sjukvården får betala mer via direkta avgifter för den vård de efterfrågar. Detta är dock den mest regressiva av alla strategier för sjukvårdens finansiering. Avgifterna fungerar som en beskattning av sjukdom. Eftersom de fattigaste löper flerdubbelt större risk att drabbas av

ohälsa blir dessutom denna beskattning mångdubbelt högre för just de grupper som har minst möjlighet att betala.

Det är vidare mycket svårt - ofta omöjligt - att förutse om och när man behöver pengar för vård, liksom att bedöma hur mycket vården kan komma att kosta. Man vet ju inte vilka sjukdomar och olyckor som väntar. Individuellt sparande för att täcka framtida vårdkostnader framstår bl a av dessa skäl som ett mycket svårframkomligt och osäkert sätt att säkerställa betalningsförmåga, när behov av sjukvård föreligger. De som har ekonomiska möjligheter väljer därför vanligen någon form av försäkring som ger den nödvändiga riskspridningen inom försäkringskollektivet.

För de många som inte har de ekonomiska möjligheterna att betala försäkringspremierna blir höga patientavgifter, speciellt inom slutenvård, en direkt fattigdomsfälla. Man tvingas sälja land eller kreatur för att betala sjukhusräkningen. Det leder till ökad fattigdom och därmed än högre risk för ohälsa och än högre vårdkostnader. Höga patientavgifter leder därför såväl till att stora grupper inte har råd att betala för den vård de behöver som att många av de fattigaste, som lyckas betala för att t ex rädda livet på sitt barn, hamnar i än större fattigdom på lång sikt. Höga vårdavgifter blir därmed i dubbel mening en hälsorisk.

Insikten om detta har ökat under de senaste 5-10 åren, inte minst inom Världsbanken. Samtidigt framstår möjligheterna att täcka mer än 5 till 10 procent av de samlade driftskostnaderna via direkta vårdavgifter som mycket små. De direkta vårdavgifterna har därmed mist sin tidigare betydelse som ett reellt alternativ till skattefinansiering.

Låga vårdavgifter med klart vårdpolitiska syften, t ex att stimulera vård på rätt vårdnivå, kan dock vara välmotiverade som styrmedel i en i huvudsak offentligt finansierad vård. Även i detta fall krävs dock entydiga regler, som möjliggör befrielse från vårdavgiften för de fattigaste patienterna. Förebyggande insatser bör ej avgiftsbeläggas, om man eftersträvar en kostnadseffektiv vård, eftersom man då ofta inte når de grupper där dessa insatser har störst effekt.

* Inkomstgenererande program

Tanken att offentliga vårdgivare, t ex en vårdcentral, på egen hand skulle driva någon inkomstgenererande verksamhet har ibland framstått som ett alternativ för finansiellt trängda sjukvårdsplanerare och politiker. I praktiken har det dock visat sig mycket svårt att skapa dessa inkomster för att täcka driftkostnader genom t ex odling av grönsaker, frukt eller andra verksamheter. Ett exempel som fått stor publicitet är UNICEFs sk Bamako-initiativ, där hälsoarbetare på lokal nivå säljer läkemedel till befolkningen till ett pris som ger en vinst som kan täcka

vissa driftskostnader. Erfarenheterna av denna finansieringsstrategi är blandade. En viss lönsamhet kan uppnås, men det är oklart om den kan bibehållas när kringresurserna från UNICEF upphör. Samtidigt föreligger en viss risk att försäljningen av läkemedel blir vårdens huvuduppgift och att det t o m kan leda till en onödig - och för de enskilda patienterna dyrbar - överkonsumtion.

Oberoende av dessa effekter kan konstateras att även denna typ av inkomstgenererande program endast har en mycket marginell betydelse vid en samlad bedömning av olika finansieringsstrategiers bidrag till hälso- och sjukvårdssystemets finansiering.

* Frivilliga bidrag

Frivilliga bidrag har varit av helt avgörande betydelse för privata ideella organisationers verksamhet bl a inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Förutsättningarna att öka dessa bidrag i ekonomiskt kärva tider är sannolikt relativt begränsade. Detta sätter givetvis gränserna för de ideella privata vårdgivarnas expansionsmöjligheter.

Frivilliga bidrag från olika lokala grupper för att t ex bygga en hälsostation har varit - och är - av betydelse också i ett finansiellt sjukvårdsperspektiv. Möjligheter att expandera dessa intäkter finns, men i vissa fall har detta redan inneburit ökande inslag av obligatorium, d v s snarare en lokal skatt än frivilligt bidrag. Det bör vidare noteras att dessa mer eller mindre frivilligt insamlade medel nära nog uteslutande går till investeringar och inte kan utnyttjas för att säkerställa betalning av löpande utgifter som löner, etc.

* Bistånd

Bilateralt och multilateralt bistånd kan - om det är obundet - få samma funktion som skatter vid finansiering av hälso- och sjukvårdsinsatser. Biståndet har i flertalet u-länder endast en marginell betydelse som finansieringskälla för sjukvårdens driftskostnader. I de u-länder där biståndet utgör en större del av driftsbudgeten finns starka skäl att konstatera att detta inte är en hållbar lösning i ett längre tidsperspektiv.

Det finns därför få alternativ till en skattefinansiering och obligatoriska sjukvårdsförsäkringar för långsiktig finansiering av en sjukvård som kan möta de fattigas basbehov.

Landets samlade ekonomiska resurser blir avgörande för omfattningen av denna offentligt finansierade sjukvård. En helt privat sjukvårdsmarknad för ekonomiskt privilegierade grupper kommer därför att finnas parallellt med den offentligt finansierade vården. I vissa länder subventione-

ras denna kommersiella vård av offentliga resurser. Detta är - som bl a betonas i WDR -93 - inte i linje med en behovsbaserad fördelning av offentliga resurser inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Vid en analys av huvudmannskapet för vården är det nödvändigt att särskilja privata ideella vårdgivare från privata kommersiella vårdgivare. De förra arbetar ofta utifrån samma grundsyn som de offentliga vårdgivarna. I vissa fall kan man t o m konstatera att dessa ideella vårdgivare i långt högre grad än de offentliga är inriktade på att tillfredsställa fattiga människors basbehov av hälso- och sjukvård.

De kommersiella privata vårdgivarna arbetar vanligen på helt andra villkor och mot andra mål. Detta gäller speciellt den sjukhusanslutna vården. Det bör dock noteras att privatpraktiserande läkare och andra medicinskt utbildade personer i vissa u-länder även bedriver verksamhet som är tillgänglig för fattiga människor.

Biståndspolitiska slutsatser

Flertalet u-länder planerar - eller har redan - initierat långtgående reformer inom hälso- och sjukvården. I vissa fall är dessa reformer ett uttryck för en förändrad målsättning - i de flesta fall ett sätt att möta en akut kris.

Samtidigt pågår, som tidigare redovisats, en ökad marknadsorientering av samhällsekonomin i många u-länder vilket kan medföra både positiva och negativa effekter på såväl folkhälsa som hälso- och sjukvård.

Ett högprioriterat område för SIDA:s hälsobistånd är mot denna bakgrund stöd till olika typer av reformer inom hälso- och sjukvårdssektorn. Speciell uppmärksamhet kommer därvid att ägnas management, effektiviserings- och finansieringsfrågor för en behovsbaserad vård samt utveckling av de regelverk som krävs för att kontrollera det privata kommersiella vårdutbudet.

Inom ramen för dessa reformer bör SIDA:s hälsobistånd även fortsättningsvis inriktas mot att vidareutveckla och effektivisera offentliga vårdssystem samt ideella privata vårdgivare. Bistånd bör däremot normalt inte utgå till privata vårdgivare och försäkringsbolag som arbetar på kommersiella villkor.

Samtidigt bör klarläggas vilka verksamheter som kan - och bör - överlätas på marknaden som t ex produktion av läkemedel. Selektiv upphandling i konkurrens mellan såväl privata som offentliga vårdgivare kan också prövas som ett sätt att öka kostnadseffektiviteten, förutsatt att det inte leder till en ökad privat finansiering av bassjukvård.

SINNA starka betoning på förskynningar inom sjukvård i hög grad offentlig finansiering, vilket också är en nödvändighet för den stora sjukvården som präglas av sin roll inom hälsovårdssystemet i utvecklingsländer för förbättrad sexuell och reproduktiv hälsa och förebyggning av spridningen av HIV/AIDS.

I ett stat/marknadsorienterat land finns starka skäl att knyta reformarbetet till sjukvårdens framtidiga behov av offentliga tjänster och de risker och möjligheter en marknadsorienterad ekonomi kan innebära för en offentlig respektive ideellt bedrivna sjukvård.

SINNA bör kunna spela en viktig roll också i den internationella dialogen, när det gäller att visa på styrkan i ett system med både en väl finansierad offentlig hälso- och sjukvård och utvecklad marknadsekonomi.

Bistånd till hälsosektorn i Vietnam

SIDA har lämnat stöd till utvecklingen av hälsosektorn i Vietnam sedan början av 1970-talet. Detta stöd omfattar nu som ett sektorsbaserat anpassat till landets reformprocess. Tyngdpunkten ligger på central planering (hälsoministeriet), finansiering (sjukförsäkring och sjukhus) samt finansiellt stöd till eftersatta områden. Dessutom lämnas stöd till utformningen av en läkemedelspolitik med ökad kontroll av läkemedelsmarknaden, som i dagens situation på olika sätt innebär risker för läkemedelskonsumenterna.

Ökad planeringskapacitet i hälsoministeriet (och även regionalt) med avseende på hälsovården generellt (och inte minst primärvården) är av central betydelse i den snabba processen av privatisering av sjukvården, som nu ligger rum i Vietnam. Detta inkluderar samordning av biståndsgivarnas insatser inom hälsosektorn. Ett väl sammanhållet stöd till sektorn förutsätter god biståndssamordning under det vietnamesiska hälsoministeriets ledning.

SIDA lämnar också stöd till studier av utvecklingen inom hälsosektorn under övergången till marknadsekonomi, som genomförs av Harvarduniversitetet i samarbete med Karolinska Institutet.

8.4 UNDERVISNINGSBISTÅNDET

Den formella utbildningen, från grundskola till universitet, har i allt väsentligt varit en angelägenhet för den offentliga sektorn i de länder som får evenskt

SIDAS starka betoning på förebyggande insatser förutsätter i hög grad offentlig finansiering, vilket också är en nödvändighet för den breda ansats som präglar SIDAS policy inom befolkningsområdet inklusive insatser för förbättrad sexuell och reproduktiv hälsa och dämpning av spridningen av HIV/AIDS.

I ett stat/marknadsperspektiv finns starka skäl att knyta reformarbetet till diskussioner om sjukvårdens framtida behov av offentliga resurser och de risker och möjligheter en marknadsorienterad ekonomi kan innebära för en offentlig respektive ideellt bedriven sjukvård.

SIDA bör kunna spela en viktig roll också i den internationella dialogen, när det gäller att visa på bärkraften i ett system med både en väl fungerande offentlig hälso- och sjukvård och utvecklad marknadsekonomi.

Bistånd till hälsosektorn i Vietnam

SIDA har lämnat stöd till utvecklingen av hälsosektorn i Vietnam sedan början av 1970-talet. Detta stöd omformas nu som ett sektorstöd anpassat till landets reformprocess. Tyngdpunkten läggs på central planering (hälsoministeriet), finansiering (sjukförsäkring och sjukhus) samt finansiellt stöd till eftersatta områden. Dessutom lämnas stöd till utformningen av en läkemedelspolitik med ökad kontroll av läkemedelsmarknaden, som i dagens situation på olika sätt innebär risker för läkemedelskonsumenterna.

Ökad planeringskapacitet i hälsoministeriet (och även regionalt) med avseende på hälsovården generellt (och inte minst primärvården) är av central betydelse i den snabba process av privatisering av sjukvården, som nu äger rum i Vietnam. Detta inkluderar samordning av biståndsgivarnas insatser inom hälsosektorn. Ett väl sammanhållet stöd till sektorn förutsätter god biståndssamordning under det vietnamesiska hälsoministeriets ledning.

SIDA lämnar också stöd till studier av utvecklingen inom hälsosektorn under övergången till marknadsekonomi, som genomförs av Harvarduniversitetet i samarbete med Karolinska Institutet.

2.4 UNDERVISNINGSBISTÅNDET

Den formella utbildningen, från grundskola till universitet, har i allt väsentligt varit en angelägenhet för den offentliga sektorn i de länder som får svenskt

bistånd. Staten har haft en styrande och normgivande roll. Det har skett genom lagstiftning, kursplaner, centrala examenssystem och ett system av inspektörer. Alltsedan självständigheten har den formella utbildningen i huvudsak finansierats över statsbudgeten och den har varit en del av staten som organisation. Liksom hälsosektorn har undervisningssektorn i de fattigaste länderna drabbats av mycket allvarliga finansiella problem. Samtidigt har den organisatoriska basen försvagats på ett mycket allvarligt sätt. Krisen har yttrat sig i att lärarlönerna har sjunkit under existensminimum, vilket lett till att lärarna har skaffat sig extrainkomster antingen genom privat undervisning eller genom andra sysslor. Den organisatoriska basen har också försvagats och läromedel har inte nått skolorna och inspektörerna har inte kunnat besöka skolor utanför städerna. Det har i många länder skapat såväl en professionell som en politisk kris. Krisen inom utbildningsväsendet har också blivit en förtroendekris för staten som bärare av utbildningssystemet. På samma sätt som inom hälsoområdet har detta lett till ett ökat intresse för marknadslösningar hos ländernas regeringar och inom biståndsorgan som Världsbanken.

I detta avsnitt, liksom under avsnittet om hälsovård, diskuteras marknadstänkandets och marknadslösningarnas tillämplighet på undervisningssektorn. Slutligen diskuteras tänkbara lösningar på utbildningskrisen i ett stat/marknadsperspektiv.

Marknadslösningar inom undervisningssektorn

Regeringarna i de länder som får svenskt bistånd på detta område anser utan undantag att utbildning är en förutsättning för ekonomisk och social utveckling. I samtliga länder finns också en ambition att alla skall få tillgång till basutbildning. Det sker som ett led i demokratiseringen av samhället men också för att det idag är allmänt accepterat att utbildning är en förutsättning för och ett direkt bidrag till ekonomisk tillväxt. Utbildningsplanering är i flertalet fall del av en social process där staten har en avgörande roll att spela. Det är i en kollektiv social process som man anger det ramverk och de normer som bör gälla för utbildningssystemet.

Det betyder självfallet inte att enskilda elevers och föräldrars önskemål och förväntningar inte påverkar utbildningssystemet. Alltsedan självständigheten har efterfrågan på utbildning varit större än tillgången. Föräldrar är beredda till stora uppoffringar för att något eller några av deras barn skall kunna gå i skolan. Det var först när krisen kom under 1980-talet som färre barn än tidigare skrevs in. Det finns undersökningar från krisländerna i Afrika som visar att föräldrarna i många fall vänder skolan ryggen. Även från denna synpunkt är dock enskildas efterfrågan på utbildning en social process, som i samtliga länder som får svenskt bistånd, grundas på

politiska beslut. Krisen har lett till krav i länderna och från biståndsgivarna på nytänkande och "bättre" politiska beslut men knappast på att statens styrande och normgivande roll skulle ersättas med individens efterfrågan på en marknad. Statens minskade finansiella förmåga har däremot lett till ett ökat intresse för privat finansiering inte minst inom Världsbanken.

I Världsbankens analyser av basutbildning, yrkesutbildning och högre utbildning under senare delen av 1980-talet finns förslag om hur intäkterna kan öka om marknaden ges ett större utrymme. Det har föreslagits ske genom avgifter (primärskolan), genom att den privata industrin tar över en del av kostnaden (yrkesutbildning) eller genom att universitetet ges en större autonomi och därmed möjligheter att skaffa sig extra inkomster. Diversifiering av inkomstkällor är den term som används. I detta ligger att dessa lösningar ses som komplement snarare än som en ersättning för statlig finansiering. I detta har också legat att ökat privat finansiering ger större utrymme för den 'enskilde' konsumenten. De undersökningar som gjorts visar att möjligheterna till privat finansiering är begränsade, i vart fall om de sociala målen skall uppnås. Dels är de resurser som finns mycket begränsade dels skapas ökade klyftor.

Försök har gjorts att kombinera utbildning med produktivt arbete inom utbildningsinstitutioner. Det kan finnas pedagogiska och sociala skäl för detta. I ekonomiskt avseende har dock dessa försök varit mindre framgångsrika.

Erfarenheten visar att alternativen till offentlig finansiering är begränsade i de fattiga länder där SIDA arbetar. Däremot är det en mer öppen fråga i vilken grad utbildningsinstitutionerna måste vara en del av den statliga förvaltningen. Formell utbildning har varit en religiös angelägenhet i många delar av världen. Det finns också exempel på andra rörelser som bärare av utbildningsinstitutioner. Folkhögskolorna i de nordiska länderna uppstod som en del av olika folkrörelser, som i ett långt senare skede fått statliga bidrag för sin verksamhet. I Latinamerika finns en tradition av privata universitet. Staten har alltid haft en styrande, normgivande roll genom ansvar för examina och kursplaner och ett system med inspektörer. Oftast finns också ett system för statsbidrag enligt vissa normer. Lösningarna på det organisatoriska problemet har därmed snarare legat inom det civila samhället, än inom marknaden.

Det är troligt att flera länder kommer att söka lösningar som bygger på samarbete mellan staten, företag (yrkesutbildning) och olika enskilda organisationer. Jomtien-konferensen år 1990 om utbildning för alla pekade på att sådana "partnerships" borde skapas.

Konsekvenser för biståndet

SIDAS stöd till undervisning har sedan början av 1970-talet varit inriktat på basutbildning för alla d v s grundläggande utbildning för barn och vuxna och på yrkesutbildning. En mindre del har gått till högre utbildning. Basutbildning är och förblir en hörnsten i det svenska biståndet. Skälen är pedagogiska, sociala och ekonomiska. Grundläggande utbildning behövs som grund för annan utbildning. Den är en del av samhällets demokratisering och den bidrar direkt till ekonomisk tillväxt. För att utveckla mänskliga resurser är fortsatta insatser för yrkes- och högre utbildning också viktiga.

Hur biståndet till undervisning utformas i framtiden kommer att påverkas av hur länder definierar statens och marknadens roller. SIDA utgår från att staten även i fortsättningen kommer att ha en central roll när det gäller undervisning. Hur avvägningen mellan statens styrande, normgivande och finansierande roll kommer att se ut kommer dock sannolikt att skifta mellan länder. Därför måste SIDA ha beredskap att anpassa formerna för biståndet till förhållandena i olika länder.

Från denna utgångspunkt har biståndet hittills följt två modeller. Den ena har varit anpassad till satsningar på basutbildning och har i huvudsak bestått av finansiellt stöd. Den har byggt på förutsättningen att basutbildning är den offentliga sektorns angelägenhet, att det är stat eller kommuner som bygger skolor, utbildar lärare, tar fram och distribuerar skolböcker osv.

Den andra modellen har använts vid uppbyggnad av institutioner för lärarutbildning och yrkesutbildning. Även här har det varit fråga om statliga institutioner. SIDA har rekryterat svensk personal och finansierat institutionerna i inledningsskedet. Stödet har därefter gradvis minskat till dess att länderna, dvs staten har svarat för kostnaderna och anställt inhemsk personal på alla poster. Lärarhögskolan i Nairobi, liksom yrkesutbildning vid Moshi-skolan i Tanzania, är exempel på sådana insatser.

När samspelet mellan stat och marknad ändras, berörs också utbildningssystemet framförallt på det organisatoriska området. Biståndet har anpassats till detta. Läromedelsområdet är ett tydligt exempel. I länder som Mocambique, Tanzania och Zambia har det varit statens uppgift att svara för produktion och distribution av läromedel. En förändring är på väg där staten står för kursplaner medan förlag och tryckerier privatiseras. SIDA stöder denna process dels genom att stärka inhemska förlag dels genom att lämna bidrag till staten, som används för att subventionera de läroböcker som köps in, för kommuners eller skolors räkning. Det är ett sätt för fattiga barn att få tillgång till läroböcker samtidigt som en privat bokmarknad

uppmuntras. Det sociala målet är detsamma - läromedel för alla - men organisationsformen är nu en annan.

Undervisningsbiståndets framtida utformning kommer också att styras av den utvecklingspolitik som länderna kommer att föra. Tanken bakom strukturanpassningen är att länderna i tredje världen måste öka sin konkurrensförmåga inom de områden där de har komparativa fördelar.

En exportinriktad ekonomisk strategi tenderar att öka kraven så att utbildningen blir internationellt konkurrenskraftig. Den industriella världens krav blir den måttstock som används.

Det är sannolikt att en sådan strategi förutsätter ökade statliga insatser, både finansiellt och på det normgivande området.

En annan tendens i många länder är att betona skolans sociala och kulturella roll. Den skall, enligt detta sätt att se, koncentrera sig på att förmedla kunskaper och färdigheter som behövs för att människor skall kunna överleva. Kursplanen bör betona jordbruk, hantverk och lokal kultur. Ofta bygger detta synsätt på en utvecklingsstrategi som betonar självtillit och utveckling av lokalsamhället. Statens roll förblir viktig, men lokala organs och enskilda organisationers roll ökar.

I ett sådant perspektiv är flera alternativ tänkbara. När olika religiösa och etniska intressen blir starkare och staten försvagas kan det leda till att ansvaret för basutbildning läggs på kommunala organ, men att staten ger finansiellt och professionellt stöd. En annan lösning kan vara att staten återgår till att ge subventioner till icke-statliga initiativ. Det kan var kommuner, kyrkor, industrier eller andra organisationer som vill bedriva utbildning.

I underlaget för denna utredning har dock konstaterats att det i mottagarländerna knappast finns sociala grupperingar som kan överta statens roll när det gäller basutbildning. Kyrkor och andra organisationer kan komplettera men inte ersätta staten. Däremot är det troligt att nya typer av samarbete ("new partnerships") kommer att skapas. Staten bör även i fortsättningen ha en normgivande och styrande roll. En av biståndets uppgifter bör vara att ge staten möjlighet att utöva denna.

Företagens möjligheter att ta över yrkesutbildningen är en mycket omdiskuterad fråga. Här kan det i större utsträckning bli fråga om ett delat ansvar mellan staten och industrin. En sådan modell kommer att införas i Tanzania.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att enskilda initiativ kan komplettera statens insatser men inte ersätta dem. Däremot kommer det säkert att återuppstå mellanformer framöver, där staten ikläder sig en stödjande och styrande

roll för enskilda initiativ. System för subventioner kommer förmodligen att skapas.

För biståndets del betyder det en ökad öppenhet för nya former. Här ges tre exempel som SIDA vill pröva framöver:

- Målrelaterat finansiellt sektorstöd direkt till staten. SIDA medverkar i en reformprocess tillsammans med andra givare. Som grund finns en plan som är politiskt förankrad och som givarna är överens om. Syftet med biståndet är att täcka ett finansiellt gap under ett visst antal år. Sådant stöd måste gå hand i hand med ett institutionellt stöd (förvaltningsstöd) för att stärka den institutionella ramen inom stat och kommun inklusive budget, redovisning och revision.

- Strategiska insatser för att nå fattiga grupper eller områden. De kan ges som del av statligt genomförda program eller direkt i samarbete med enskilda organisationer. Blandformer kan också tänkas, som i Bangladesh där staten kanaliserar svenska biståndsmedel till enskilda organisationer.

- Bidrag till fonder, som innebär att staten subventionerar icke-statliga initiativ enligt vissa kriterier. Sådana insatser kommer sannolikt inte att gynna de mest resurs-svaga men kan vara ett sätt att stödja mångfald och nytänkande eller att anpassa biståndet till olika regioner.

Läromedelsinsats i Mocambique

I Mocambique har staten sedan självständigheten svarat för att ta fram och fördela läromedel till landets skolor. Som resultat av anpassning till marknadsekonomi bildas ett fristående förlag och distributionsföretag och priserna höjs för att täcka den verkliga kostnaden för skolböcker. För att samtidigt göra läromedlen tillgängliga för den stora majoriteten fattiga elever går staten in med subventioner för denna grupp.

SIDA har anpassat sitt bistånd till den nya situationen dels genom att ge staten pengar som kan användas som subventioner, dels genom att ställa expertis till förfogande vid bildandet av ett fristående bokförlag.

2.5 NATURBRUKSBISTÅNDET

I såväl industri- som utvecklingsländer har statsmakten, oavsett politisk hemvist, förbehållit sig rätten till omfattande styrning och reglering av naturresursförvaltningen liksom av den ekonomiska utvecklingen inom lantbrukssektorn. Med undantag av de fåtal utvecklingsländer som kollektiviserat eller nationaliserat delar av jordbruket, har dock själva produktionen i de flesta länder

skett i privat regi av ett stort antal småskaliga producenter.

I de flesta länder har samhället styrt utvecklingen med indirekta metoder. Regelverket innefattar prisregleringar av såväl insatsvaror som jordbruksprodukter, kvantitativa handelsrestriktioner m m. I många länder i Afrika har dock staten gått flera steg längre genom att ta direkt kontroll över stora delar av lantbrukets marknadsföringssystem. Staten har satt upp offentliga eller statsdominerade kooperativa handelsmonopol för såväl insatsvaror som vissa strategiska grödor. I många länder står staten som formell ägare till såväl jordbruks- som skogsmark, vilket dock inte har hindrat utveckling av privata produktionsenheter.

I syfte att åstadkomma en snabbare utveckling av landsbygdens produktionssystem har staten tagit ansvaret för forskning, utveckling av ny teknik och rådgivningsverksamhet. I flera länder är det också staten som står för utsädesproduktion och distribution av utsäde till producenterna. Det är också staten som bekostat såväl utbyggnad som drift och underhåll av produktionshöjande infrastruktur (bevattningsanläggningar, landsbygdsvägar).

Resultatet av samhällets intervensering och styrning har ofta inte varit positiv, särskilt inte i Afrika. Produktiviteten har stagnerat, livsmedelssäkerheten har försämrats och exportintäkterna har fallit. (Afrika har förlorat marknadsandelar till andra regioner.) Den hittillsvarande politiken har snarare förhindrat än befrämjat utvecklingen av jordbruket, skogen och fiskerieringen. Pris-, valuta- och räntepolitiken har systematiskt gynnat konsumenter på bekostnad av landsbygdens producenter. De offentliga marknadsföringssystemen har blivit alltmer ineffektiva och subventioneringen av insatsvaror har blivit alltmer ohållbara. Den traditionella politiken har inte heller resulterat i ekologiskt uthålliga produktionssystem.

Den strukturanpassning som flertalet utvecklingsländer nu genomgår och som bland annat syftar till en bättre makroekonomisk balans bör skapa förutsättningar för en mer dynamisk utveckling inom landsbygdens näringar. En mer rimligt värderad valuta innebär bland annat att den inhemska produktionen premieras på bekostnad av import. Utvecklingen av prisregleringar på jordbruksprodukter gynnar i de flesta fall producenterna genom högre producentpriser, vilket skapar incitament för ökad produktion.

Också flera systemförändringar som nu genomförs inom olika delsektorer, till exempel avregleringar av offentliga marknadsmonopol och utveckling av kvantitativa handelsrestriktioner, bör gynna producenterna. Det finns samtidigt element i systemförändringarna som åtminstone på kort sikt kan få negativa effekter. Ett exempel är utvecklingen av subventionerna av insatsvaror, till exempel handelsgödsel,

skett i privat regi av ett stort antal småskaliga producenter.

I de flesta länder har samhället styrt utvecklingen med indirekta metoder. Regelverket innefattar prisregleringar av såväl insatsvaror som jordbruksprodukter, kvantitativa handelsrestriktioner m m. I många länder i Afrika har dock staten gått flera steg längre genom att ta direkt kontroll över stora delar av lantbrukets marknadsföringssystem. Staten har satt upp offentliga eller statsdominerade kooperativa handelsmonopol för såväl insatsvaror som vissa strategiska grödor. I många länder står staten som formell ägare till såväl jordbruks- som skogsmark, vilket dock inte har hindrat utveckling av privata produktionsenheter.

I syfte att åstadkomma en snabbare utveckling av landsbygdens produktionssystem har staten tagit ansvaret för forskning, utveckling av ny teknik och rådgivningsverksamhet. I flera länder är det också staten som står för utsädesproduktion och distribution av utsäde till producenterna. Det är också staten som bekostat såväl utbyggnad som drift och underhåll av produktionshöjande infrastruktur (bevattningsanläggningar, landsbygdsvägar).

Resultatet av samhällets intervenering och styrning har ofta inte varit positiv, särskilt inte i Afrika. Produktiviteten har stagnerat, livsmedelssäkerheten har försämrats och exportintäkterna har fallit. (Afrika har förlorat marknadsandelar till andra regioner.) Den hittillsvarande politiken har snarare förhindrat än befrämjat utvecklingen av jordbruket, skogen och fiskenäringen. Pris-, valuta- och räntepolitiken har systematiskt gynnat konsumenter på bekostnad av landsbygdens producenter. De offentliga marknadsföringssystemen har blivit alltmer ineffektiva och subventioneringen av insatsvaror har blivit alltmer ohållbara. Den traditionella politiken har inte heller resulterat i ekologiskt uthålliga produktionssystem.

Den strukturanpassning som flertalet utvecklingsländer nu genomgår och som bland annat syftar till en bättre makroekonomisk balans bör skapa förutsättningar för en mer dynamisk utveckling inom landsbygdens näringar. En mer rimligt värderad valuta innebär bland annat att den inhemska produktionen premieras på bekostnad av import. Utvecklingen av prisregleringar på jordbruksprodukter gynnar i de flesta fall producenterna genom högre producentpriser, vilket skapar incitament för ökad produktion.

Också flera systemförändringar som nu genomförs inom olika delsektorer, till exempel avregleringar av offentliga marknadsmonopol och utveckling av kvantitativa handelsrestriktioner, bör gynna producenterna. Det finns samtidigt element i systemförändringarna som åtminstone på kort sikt kan få negativa effekter. Ett exempel är utvecklingen av subventionerna av insatsvaror, till exempel handelsgödsel,

som leder till ökade kostnader för jordbruksproduktionen. Kraven på minskade underskott i statens finanser kan påverka omfattningen av samhällets service, t ex jordbruksrådgivningen.

Sammanlagt torde de positiva effekterna överväga. Systemskiftet som flertalet länder går igenom, och som bland annat innebär att statens direkta intervenering i marknaden begränsas, skapar förutsättningar för ett bättre och mer effektivt utnyttjande av produktiva resurser inom jordbruket, skogen och fisket. Konsekvenserna för statens roll och dess anställda är betydande. Rent praktiskt innebär den nya ordningen att den statliga förvaltningen och statliga bolag förlorar uppgifter (upphandling av vissa grödor, distribution av insatsvaror m m.) som tidigare varit en viktig del av verksamheten och som tagit stora resurser i anspråk. Men samhällets nya roll innebär inte bara avveckling utan också utveckling. Nya uppgifter kan komma att kräva nya institutioner och ny kompetens. Ofta finns det behov av ny lagstiftning och nya regelsystem.

Samtidigt som det är positivt att statsmakterna avsäger sig mycket av det direkta inflytandet över produktions- och marknadsföringssystemen är det viktigt att staten ges möjlighet till och resurser för insyn och kontroll av marknadens funktionssätt för att förhindra att offentliga monopol inte bara ersätts av privata marknadsmonopol.

Staten måste också utveckla sina instrument för övergripande planering och strategiskt inflytande över utvecklingen inom sektorer. Man kan visserligen komma relativt långt vad gäller produktionsökningar genom omstrukturering och avregleringar. Staten har en viktig uppgift att utarbeta och genomdriva policies, strategier och styrinstrument för långsiktiga och ekologiskt hållbara metoder och produktionssystem.

Staten kan givetvis inte heller avsäga sig alla möjligheter till direkta interventioner för att uppnå uttalade välfärdseffekter. Samhället bör t ex även framdeles behöva tillgång till policyinstrument och ekonomiska resurser för att motverka alltför stora svängningar i producentpriserna och stabilisera prisbildningen genom t ex direkta uppköp av livsmedel i tider av mycket låga producentpriser. Staten kan också behöva göra direkta interventioner för att uppnå ökad livsmedelssäkerhet.

Staten måste också kunna bibehålla en möjlighet till och resurser för transfereringar till den andel av landsbygdens producenter vars försörjningssituation inte enkelt låter sig påverkas av generella ekonomiska styrinstrument. I denna kategori återfinns ofta marginaliserade kvinnoleda hushåll med stor försörjningsbörda, stambefolkningar och andra marginaliserade grupper i lågpotentiella områden.

Utbyggnad, underhåll och drift av landsbygdens infrastruktur (bevattningsanläggningar, landsbygdsvägar m m) har

tidigare på det stora hela varit en offentlig angelägenhet. I framtiden bör framför allt underhåll och drift, men även investeringar i ökande utsträckning, finansieras och administreras av den privata sektorn och de enskilda producenterna. Nya former för finansiering och administration av drift och underhåll behöver utvecklas. Samhällets resurser måste koncentreras på strategiska investeringar och översiktlig fysisk planering samt utveckling av regelverk.

På flera områden måste staten även i det nya utvecklingsparadigmet inte bara bibehålla utan också vidareutveckla viktiga servicefunktioner för utveckling av de areala näringarna. Rådgivningen inom såväl jordbruket som skogsbruket och fisket bedrivs normalt inom den offentliga sektorn. Privat organiserad rådgivning förekommer, men den har varit marginell och huvudsakligen inriktats på vissa exportgrödor. Det finns dock anledning att förmoda att icke-statlig rådgivningsverksamhet kan komma att öka i omfattning. Man kan tänka sig en utveckling mot system där jordbrukarna själva genom sina organisationer kan komma att utveckla egna rådgivningsstrukturer. Rent kommersiellt organiserad rådgivningsverksamhet kommer möjligen också att öka i omfattning, men kommer troligen även i framtiden att inriktas på speciella grödor. I det medellånga perspektivet kommer merparten av rådgivningen troligen att förbli en offentligt finansierad angelägenhet.

Forskning och försöksverksamhet bedrivs för närvarande också så gott som uteslutande i samhällets regi, även om det förekommer viss privatfinansierad forskning. Jordbruksforskningen är allvarligt underfinansierad i de flesta utvecklingsländer och detta är ett område som kommer att kräva ökade offentliga resurser. Det är inte troligt att det privata kapitalet kommer att satsa resurser på detta område, särskilt inte i fråga om de livsmedelsgrödor som har störst betydelse för de fattigaste befolkningssegmenten. För att uppnå en långsiktigt hållbar produktionsökning krävs därför att statens engagemang snarare förstärks än begränsas.

De formella finansiella servicesystemen för landsbygdens näringar är svagt utvecklade i de flesta länder. Småjordbrukare och andra småskaliga producenter på landsbygden har i stort fallit utanför de formella systemen och har fått förlita sig på den informella kreditmarknaden. De formella finansiella servicesystem som förekommer har huvudsakligen inriktats på den urbana, industriella sektorn. Staten har också på detta område oftast förbehållit sig rätten till kraftfull direkt styrning. Bankväsendet har i de flesta länder varit nationaliserat och har fungerat inom ramen för ett omfattande regelsystem som innefattat statligt fastställda in- och utlåningsräntor, lånetak, speciella krav på säkerhet m.m.

Utvecklingen även på detta område går mot en avreglering. Staten drar sig tillbaka från sin tidigare direkt operativa

tidigare på det stora hela varit en offentlig angelägenhet. I framtiden bör framför allt underhåll och drift, men även investeringar i ökande utsträckning, finansieras och administreras av den privata sektorn och de enskilda producenterna. Nya former för finansiering och administration av drift och underhåll behöver utvecklas. Samhällets resurser måste koncentreras på strategiska investeringar och översiktlig fysisk planering samt utveckling av regelverk.

På flera områden måste staten även i det nya utvecklingsparadigmet inte bara bibehålla utan också vidareutveckla viktiga servicefunktioner för utveckling av de areala näringarna. Rådgivningen inom såväl jordbruket som skogsbruket och fisket bedrivs normalt inom den offentliga sektorn. Privat organiserad rådgivning förekommer, men den har varit marginell och huvudsakligen inriktats på vissa exportgrödor. Det finns dock anledning att förmoda att icke-statlig rådgivningsverksamhet kan komma att öka i omfattning. Man kan tänka sig en utveckling mot system där jordbrukarna själva genom sina organisationer kan komma att utveckla egna rådgivningsstrukturer. Rent kommersiellt organiserad rådgivningsverksamhet kommer möjligen också att öka i omfattning, men kommer troligen även i framtiden att inriktas på speciella grödor. I det medellånga perspektivet kommer merparten av rådgivningen troligen att förbli en offentligt finansierad angelägenhet.

Forskning och försöksverksamhet bedrivs för närvarande också så gott som uteslutande i samhällets regi, även om det förekommer viss privatfinansierad forskning. Jordbruksforskningen är allvarligt underfinansierad i de flesta utvecklingsländer och detta är ett område som kommer att kräva ökade offentliga resurser. Det är inte troligt att det privata kapitalet kommer att satsa resurser på detta område, särskilt inte i fråga om de livsmedelsgrödor som har störst betydelse för de fattigaste befolkningssegmenten. För att uppnå en långsiktigt hållbar produktionsökning krävs därför att statens engagemang snarare förstärks än begränsas.

De formella finansiella servicesystemen för landsbygdens näringar är svagt utvecklade i de flesta länder. Småjordbrukare och andra småskaliga producenter på landsbygden har i stort fallit utanför de formella systemen och har fått förlita sig på den informella kreditmarknaden. De formella finansiella servicesystem som förekommer har huvudsakligen inriktats på den urbana, industriella sektorn. Staten har också på detta område oftast förbehållit sig rätten till kraftfull direkt styrning. Bankväsendet har i de flesta länder varit nationaliserat och har fungerat inom ramen för ett omfattande regelsystem som innefattat statligt fastställda in- och utlåningsräntor, lånetak, speciella krav på säkerhet m.m.

Utvecklingen även på detta område går mot en avreglering. Staten drar sig tillbaka från sin tidigare direkt operativa

roll och öppnar vägen för nya aktörer. Samhället kommer dock att även fortsättningsvis ha ett ansvar för en sund utveckling inom sektorn, vilket innebär att statens resurser för policyutveckling och kontroll måste förstärkas. För att tillgodose landsbygdens behov av finansiell service kan staten behöva instrument som medger styrning av kapital till vissa delsektorer. Det kan också finnas skäl att utveckla regelsystemet så att alternativa in- och utlåningssystem för särskilt de småskaliga producenterna kan utvecklas.

På ytterligare ett område kommer staten att behöva öka sina insatser. Även om strukturomvandlingen i vissa delar kan få positiva effekter för miljön behövs i allmänhet förnyade insatser och ökade resurser för att utveckla ett ekologiskt bärkraftigt jord- och skogsbruk och för att tillgodose kraven på biologisk mångfald. Detta kräver resurser och initiativ på en rad olika områden, forskning, rådgivning, utbildning m m. Staten har en viktig uppgift och måste tillförsäkras ekonomiska och personella resurser för utvecklingsarbete och information. Samhället måste också få legala och andra regelinstrument för att kunna styra utvecklingen och resurser för att säkerställa att regler och lagar efterföljs. Många uppgifter på detta område, t ex spridande av miljöinformation, kan utföras av enskilda organisationer eller av lokalsamhällets organisationer.

Landsbygdsutveckling kan inte ske utan aktiv medverkan från landsbygdens producenter, vilket förutsätter utveckling av landsbygdsbefolkningens egna organisationer och institutioner. Dessa kan ta sig många olika former och uttryck: intresseorganisationer, bondefackliga rörelser, ekonomiska föreningar och kooperativ. Statens uppgift bör bland annat vara att genom lagstiftning och administrativa regelverk befrämja och stödja utvecklingen av sådana folkliga och ekonomiska organisationer.

Biståndets uppgift

Stöd till strukturomvandlingen kan bidra till att förbättra förutsättningarna för ökad produktion på landsbygden. Bistånd behövs också till de institutioner som får en förändrad roll och nya uppgifter. Stöd kan också bli aktuellt till lagstiftning exempelvis i miljöfrågor.

De nya marknadsförutsättningarna ökar behovet av bistånd till uppbyggande av finansiella servicesystem och institutioner på landsbygden. Ofta behövs särskilt stöd till förändrade regelsystem och institutioner för markfrågor och för ägande- och besittningsrätt.

Jordbruksministeriet och andra sektorinstitutioner behöver bistånd i utvecklingen av sina planeringsuppgifter och styrning med marknadsmässiga medel. Stöd krävs för uppbyggandet av centrala och lokala institutioner och deras kapacitet och kompetens. Exempelvis kan distriktsförvalt-

ningar behöva stöd för att främja uthållig markanvändning i sitt område.

Stöd kan ges till direkta program för utsatta grupper och producenter i marginella områden för att upprätthålla inkomster och livsmedelssäkerhet. Bistånd till landsbygdens infrastruktur är också motiverat för att förbättra marknadens funktionssätt.

Ökat svängrum för privata producenter ökar behovet av bistånd till statliga stödfunktioner såsom forskning och jordbruksrådgivning. En betydande ökning krävs av resurser för lokalt anpassad jordbruksforskning. Bistånd kan också lämnas till utveckling av landsbygdsbefolkningens egna organisationer.

På miljöområdet behövs biståndsinsatser inom ett flertal områden. Lagstiftningen behöver utvecklas, information och forskning behöver starta eller utökas, nya myndigheter skall byggas upp, metoder skall utarbetas för hållbar produktion och lokalbefolkningar måste engageras. Särskilda insatser behövs för marin miljö, biologisk mångfald och ett miljöekonomiskt tänkande.

Jordbruksstöd i Zambia

I Zambia har staten sedan självständigheten genom prisregleringar, offentliga marknadsmonopol och andra interveneringar i marknaden kontrollerat marknadsföring och distribution av såväl jordbruksprodukter som insatsvaror. Sedan 1991 stöder SIDA i samarbete med andra givare, den pågående förändringsprocessen som hittills har resulterat i en avveckling av prisregleringar, avreglering av handeln och avveckling av offentliga handelsmonopol. Den ändrade politiken har inneburit betydande förändringar i det svenska jordbruksstödet. Det tidigare stödet till Kooperationen har upphört liksom stödet till integrerad landsbygdsutveckling. Stödet till lantmäteriverksamheten och jordbruksforskningen ändrar karaktär i linje med den nya politiken som mer inriktas på småbrukarnas behov i en situation med avreglerad marknad.

2.6 INFRASTRUKTURBISTÅNDET

Aktuella studier visar att brister vad gäller existerande infrastruktur i u-länderna har påtagligt negativa konsekvenser för produktiviteten. Det finns många exempel på direkta och indirekta samhällskostnader orsakade av brister i infrastrukturens tillförlitlighet. Dagens situation illustreras också av det faktum att rehabilitering av existerande infrastruktur i u-länder normalt ger mycket hög samhällsekonomisk avkastning.

Detta har lett till att uppmärksamheten i u-länderna och bland biståndsgivarna under den senaste tioårsperioden alltmer har riktats mot frågan om hur man skall kunna öka effektiviteten i driften och underhållet av existerande infrastruktur. Frågan om sektorns institutionella struktur inklusive statens respektive marknadens roll inom infrastrukturens olika delsektorer har då kommit i centrum.

Infrastruktursektorn är en av de samhällssektorer där staten traditionellt haft en synnerligen dominerande roll. Staten har inte bara intagit rollen som ägare av infrastruktur och producent av infrastruktur tjänster såsom elenergi, tele, hamnar, järnvägar och vägar. Man har också funnit skäl för en omfattande reglering av utbud och priser inom de marknader som utnyttjar den fysiska infrastrukturen såsom vägtransporter och sjöfart. Detta gäller såväl i- som u-länder.

Under det senaste årtiondet har de negativa effekterna av statens roll inom infrastrukturområdet uppmärksamats i allt högre grad. Avreglering och privatisering står nu på dagordningen. Ofta bortser man dock från de ursprungliga skälen för statens intervention, t.ex. förekomsten av naturliga monopol, och förbiser möjligheterna att hitta andra lösningar på effektivitetsproblemen än fullständig privatisering. En aktuell världsbanksrapport¹ ger åtskilliga exempel på alternativa lösningar. Lösningarna kan bestå av olika kombinationer av decentralisering och ökat kundinflytande.

Olika delområden inom infrastruktursektorn har uppenbarligen mycket olika förutsättningar för marknadslösningar och statlig reglering. Nedan görs en genomgång av statens respektive marknadens roll inom följande fyra delområden och för varje område dras vissa slutsatser om hur detta bör påverka inriktningen av biståndsverksamheten.

- (1) Vägar och annan infrastruktur som utgör naturliga monopol och kan beskrivas som kollektiva nyttigheter
- (2) Affärsdrivande verksamhet i offentlig ägo inom t.ex. el-, tele-, hamn- och järnvägsområdet
- (3) Verksamhet som uppenbart lämpar sig för rena marknadslösningar, t.ex. vägtransporter och kustsjöfart
- (4) Decentraliserad brukarstyrd verksamhet, d.v.s. verksamheter som i marknadsekonomier oftast bedrivs decentraliserat, men ej sällan under någon form av kollektivt ansvar, t ex vattenförsörjning och bostäder.

¹ World Bank Discussion Paper No 171: Issues for Infrastructure Management in the 1990s

Väginfrastruktur

Väginfrastrukturen är ett av de tydligaste exemplen på ett naturligt monopol där de fasta kostnaderna utgör en mycket hög andel av de totala kostnaderna. Väginfrastrukturen har dessutom i många stycken karaktären av "kollektiv nyttighet" för vilken det är svårt att debitera avgifter direkt kopplade till vägutnyttjandet.

Under de senaste 15-20 åren har en fortgående kapitalförstörelse av vägnätet i många u-länder fått sådana proportioner att det delvis undanrycker förutsättningarna för de strukturanpassningsprogram som inleddes på 80-talet. En växande medvetenhet finns nu om att en viktig del av lösningen på vägsektorns problem måste sökas på makronivå, dvs i vägsektorns institutionella struktur. Det råder samtidigt enighet om att marknadslösningar och privat ägande av väginfrastrukturen inte är någon lösning på sektorns problem. Inte heller tullvägar är intressant i u-länder utom möjligen i vissa specialfall. Andra typer av lösningar måste istället sökas, såsom:

- **Ökad utkontraktering** till privata entreprenörer av såväl byggande som underhåll av vägar. När det gäller upphandling av rutinunderhåll av vägar är erfarenheterna ännu begränsade och påtagliga behov finns av metodutveckling och försöksverksamhet. En förutsättning för effektiv utkontraktering är också tillgång till ett flertal lokala entreprenadföretag som kan skapa förutsättningar för upphandling i konkurrens. Det är då viktigt för den statliga vägförvaltningen att hitta sätt att stimulera och stödja utvecklingen av sådana företag. Särskilda åtgärdsprogram är troligen nödvändiga för att främja utvecklingen av små lokala entreprenörer, som på ett effektivt sätt kan tillämpa arbetsintensiva metoder i vägunderhåll och vägförbättring av distriktsvägar.

- **Ökad markering av beställare/uppdragstagarrelationen** för de arbeten som även fortsättningsvis kommer att bedrivas i egen regi inom en vägmyndighet. Detta kräver ökad delegering av ansvar och befogenheter till de utförande enheterna på fältet.

- **Öronmärkning av skatter inom vägtransportsektorn** (bensin- och dieselskatter, fordonsskatter etc) för finansiering av väginfrastrukturen. Tidigare erfarenheter av öronmärkning har ej alltid varit positiva. Nu finns i vissa länder planer på att skapa en integrerad lösning på vägsektorns finansiering och styrning organiserad inom ramen för en oberoende vägfond. Dess verksamhet skulle kontrolleras av en styrelse med bl.a. representanter för vägunyttjarna. En sådan vägfond skulle göra uttaget av bensin/diesel- och fordonsavgifter beroende av de kostnader för slitage m m som olika typer av fordon ger upphov till på vägnätet och styra dessa intäkter till vägunderhåll och möjligen också till investeringar i nya vägar. Vägfondens styrelse skulle

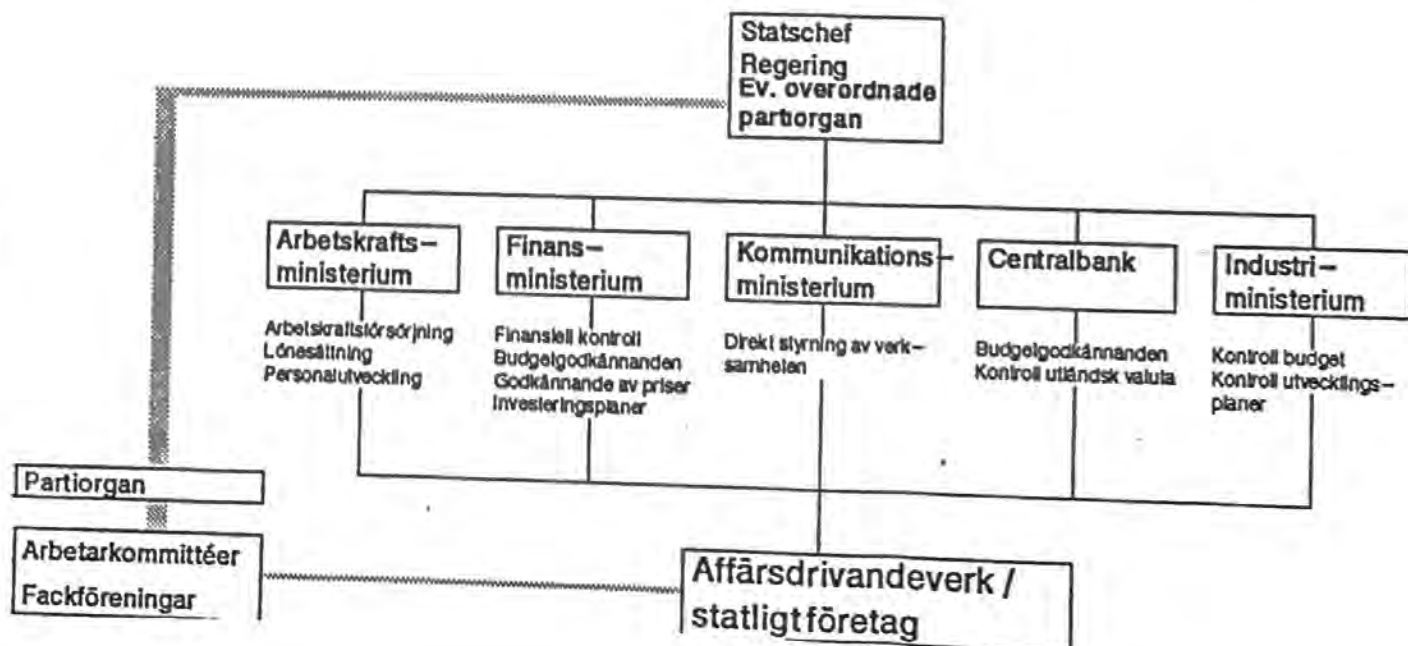
därigenom ha ett genuint intresse för att verksamheten organiseras så kostnadseffektivt som möjligt. Det betonas samtidigt att en dylik öronmärkning inte utesluter att drivmedel även fortsättningsvis kan bli föremål för en separat generell beskattning.

SIDA bör aktivt medverka i utvecklingen av den institutionella strukturen i de länder där vi har ett mer omfattande vägsektorbistånd. SIDA bör dessutom följa det metodutvecklingsarbete som bl a pågår inom Världsbanken på detta mycket viktiga område.

Affärsdrivande verksamheter i offentlig ägo

I motsats till situationen inom vägsektorn, finns det inom ett antal andra områden goda möjligheter att skapa kommersiellt inriktade företag som kan driva avgiftsfinansierad infrastruktur. Så är fallet inom telekommunikationer, post, elförsörjning, hamnar, flygplatser, järnvägar, vattenförsörjning, etc. Liksom hos väginfrastrukturen har produktionen inom dessa områden haft en kostnadsstruktur med påtagliga stordriftsfördelar och odelbarheter som gjort det svårt att utnyttja marknadslösningar. Skillnaden är att dessa verksamheter kan avgiftsfinansieras utan negativa samhällsekonomiska följder. De kan därigenom bli självfinansierande och förväntas kunna operera effektivare än sådana verksamheter som är beroende av en statlig budgetprocess.

I praktiken har det visat sig att skillnaden är liten mellan de verksamheter som bedrivs som en del av ett statligt ministerium och de som bedrivs som statliga företag. Orsaken kan bl a sökas i det faktum att dessa företag aldrig givits de frihetsgrader som krävs för effektivt företagande. Detta illustreras i nedanstående diagram som visar hur beslut i ett statligt telebolag är beroende av beslut av andra myndigheter och ministerier.



Vilka möjligheter finns då att öka effektiviteten inom dessa områden? Det finns fall då utvecklingsländer privatiserat en hel delsektor trots att sektorn ifråga i betydande utsträckning haft karaktär av naturligt monopol (t.ex. telekommunikationer i Guinea-Bissau). I vissa fall driver biståndsgivare och utvecklingsbanker en privatiseringslinje som är helt oberoende av om det är möjligt att åstadkomma konkurrens inom sektorn eller ej. Enligt SIDAS uppfattning finns betydande risker med dylika lösningar, speciellt i en situation då mottagarlandet helt och hållet saknar kapacitet att reglera och övervaka ett privat monopol. Risken för korruption och ineffektivitet är påtaglig.

Givet att privatisering inte utgör någon lösning på effektivitetsproblemet, bör man istället försöka få igång processer, där den operativa affärsdrivande verksamheten tydligt skiljs från den policyskapande och reglerande funktionen för sektorn. För detta krävs en ändamålsenlig lagstiftning och bra instrument för statens styrning och kontroll. Frågan om hur styrelsen i de affärsdrivande verksamheterna utses har därvid stor betydelse.

En avgörande fråga är incitamentsstrukturen för ledningen och personalen i de statliga företagen. Även om erfarenheterna av kontrakt mellan sektoransvarigt ministerium och ett statligt företag ("performance contract") inte alltid varit positiva, borde man söka vidareutveckla denna modell för resultatstyrning som alternativ till den traditionella budgetstyrningen av statlig verksamhet. Det handlar då om att försöka transformera det synnerligen snedvridande incitament som är följden av att flaskhalsar i infrastruktur av monopolkaraktär skapar extra möjligheter till korruption hos dem som förvaltar denna infrastruktur.

Statens roll bör så långt som möjligt begränsas till den kärnverksamhet som verkligen har karaktären av naturligt monopol. Stödfunktioner inom affärsdrivande verk, såsom fordonsverkstäder, tryckerier etc. bör privatiseras.

Det bör vidare påpekas att den tekniska och kommersiella utvecklingen skapar nya möjligheterna att utnyttja marknadslösningar. Satellitkommunikation, mobiltelefon, kurirpost etc har inneburit att den traditionella monopolställningen för post- och teleförvaltningarna idag inte är riktigt lika självklar i utvecklingsländerna. Redan ett hot om konkurrens ger monopolistföretagen incitament till effektivisering.

Inom hamnsektorn finns möjligheter att skapa konkurrens mellan olika hamnar eller mellan terminaler inom en och samma hamn. Inom elenergisektorn borde det på sikt vara möjligt att skapa konkurrens avseende elkraftsgenerering på samma sätt som nu sker i i-länderna.

Medan vi på senare tid i vissa mottagarländer kunnat se positiva utvecklingstendenser inom flera av de affärsdri-

vande verksamheterna t ex el-, tele- och hamnsektorerna, har framstegen varit mycket begränsade vad gäller järnvägsföretagen. I de flesta utvecklingsländer dras dessa företag med stora problem både vad gäller effektivitet och lönsamhet. Orsaken till problemen kan troligen sökas på två plan. Dels utgör järnvägsföretagen betydligt mer komplexa managementsystem, vilket försvårar decentralisering av beslut och resurser och fått till följd att de flesta företag snarast sänkt sin produktivitet över tiden. Dels har järnvägarna svårt att konkurrera med vägtransportsektorn som haft en snabb produktivitetsutveckling och dessutom gynnats av en alltför låg vägbeskattning i jämförelse med det slitage och de miljöeffekter m m som den tunga vägtrafiken ger upphov till.

SIDA arbetar idag aktivt med strukturfrågor för affärsdrivande verksamheter inom infrastrukturektorn. Erfarenheterna av pågående strukturförändringar bör noga följas upp och SIDAs kapacitet för analys inom detta område förstärkas. Pågående program för internutbildning i sektoranalysmetodik kan därvid spela en viktig roll. I sammanhanget kan noteras att SIDA behöver utveckla detaljerade riktlinjer för hur motvärde skall behandlas i samband med att gåvobistånd allokteras till affärsdrivande verksamheter.

Privatisering och marknadslösningar

I motsats till de två huvudtyper av verksamheter som behandlats ovan, finns det också verksamheter inom infrastrukturområdet, som har goda förutsättningar för marknadslösningar. Exempel på verksamheter som saknar påtagliga stordriftsfördelar är vägtransporter (åkerier), kollektivtrafik (bussar och taxi), inrikesflyg och kustsjöfart. Om man bortser från vissa samhällsägda bussbolag brukar dessa transporter i marknadsekonomier normalt hanteras i privat regi.

Ett ökat antal utvecklingsländer är idag på väg att avreglera de traditionellt mycket hårt reglerade transportmarknaderna. Detta bör få positiva effekter på effektiviteten i dessa marknader. Med tanke på hur ineffektiv regleringen normalt varit, finns knappast någon anledning att befara negativa fördelningskonsekvenser av dessa avregleringar. Exempelvis har försöken att kontrollera priserna för busstrafiken på landsbygden i u-länderna ofta lett till att transportutbudet minskat och att befolkningen hänvisats till sämre lösningar såväl ur kostnads- som trafiksäkerhetssynvinkel. Situationen är mer komplex när det gäller busstrafiken i urbana områden, där samordningsbehov och externa effekter av trafiken motiverar mer långtgående interventioner från samhällets sida.

En fortsatt roll, för biståndsgivare som SIDA, kan vara att stödja det ansvariga ministeriet att utforma korrekt transportpolicy och ändamålsenlig lagstiftning inklusive kapacitet för övervakning av att lagar och förordningar

följs. Ett viktigt område av denna karaktär är trafiksäkerhet inklusive bilprovning, bilregister, kontroll av axeltryck etc.

Man kan även tänka sig att SIDA i vissa länder kan stödja uppbyggnaden av en kommersiell vägtransportindustri, t.ex. genom utbildningssatsningar, stöd till åkeriföreningar, fonder för fordonsinköp, lokala upphandlingar av katastroftransporter etc.

Decentraliserad brukarstyrd verksamhet

För vissa typer av infrastruktur, som t.ex. landsbygdens vattenförsörjning och bostadsförsörjning för fattiga i städerna, blir frågan om statens respektive marknadens roll alltför endimensionell och utgår från ett alltför centralistiskt angreppssätt. Istället för marknadslösningar som motpol till central statlig verksamhet, handlar det här om att skapa en decentraliserad organisation som förmår att aktivera brukaren att aktivt delta i samtliga faser av en verksamhet inklusive drift och underhåll av anläggningarna. En avgörande fråga för den långsiktiga bärkraften i verksamheten är brukarnas vilja att genom betalning av avgifter eller bidrag i form av eget arbete delta i finansieringen av investeringar och underhåll av anläggningarna.

Det är uppenbart att såväl den statliga förvaltningen i länderna som biståndsgivarna har otillräcklig kapacitet att ge decentraliserat stöd till fattiga på landsbygden och i städerna. Denna typ av projekt förutsätter därför att någon icke-statlig lokalt baserad intressentgrupp, t ex en stiftelse, en NGO eller en brukarförening tar ett aktivt ansvar för genomförandet.

Privata företag har en viktig roll att spela som leverantörer till decentraliserad verksamhet, men målgruppens fattigdom gör att marknadslösningar på kort sikt inte är någon lösning på problemet. En viktig fråga är istället hur man skall etablera kapacitet och strukturer som, i någon form av uppdrag från brukarna, kan genomföra upphandling av de resurser som erfordras för verksamheten.

Den decentraliserade infrastrukturen är det delområde där de bästa förutsättningarna föreligger för SIDA att nå den viktigaste målgruppen för det svenska biståndet, nämligen de fattiga på landsbygden i mottagarländerna. Frågan om hur ett kostnadseffektivt bistånd till decentraliserad verksamhet skall organiseras kommer att vara en viktig fråga för SIDA under de närmaste åren.

Bolagisering av post- och teleförvaltningen i Namibia

När Namibia blev självständigt i mars 1990 sköttes landets post- och telekommunikationer av en statlig myndighet som utgjorde en integrerad del av ministeriet för byggnad, transport och kommunikation. Denna myndighet svarade för allt från övergripande statlig policy inom kommunikationsområdet till försäljning av post- och teletjänster. Myndigheten hade ett mycket begränsat ekonomiskt ansvar, litet att säga till om vad gäller investeringsbeslut och knappast något inflytande alls över personalrekrytering och personalutbildning.

SIDA har sedan 1991 aktivt medverkat i en strukturell omdaning av post- och telesektorn baserad på en ny lag om kommunikationssektorn. Resultatet är att två statligt ägda aktieföretag har bildats, ett för post och ett för tele, vilka drivs på kommersiell basis. Bolagen styrs av oberoende professionella styrelser. Socioekonomiska mål och andra samhällsintressen skall beaktas i ett årligt "performance contract" mellan respektive bolag och ministeriet. Tillämpningen av lagstiftningen inom sektorn, t.ex. avseende reglering av privata operatörers verksamhet, kommer att skötas av en oberoende kommission.

Den svenska insatsen har genomförts av ett svenskt konsultföretag. En viktig del av konsultens uppdrag har utgjorts av kompetensutveckling inom de nya bolagen. Denna satsning har i sin tur varit en förutsättning för att man lyckades skapa politisk konsensus omkring bolagiseringsplanerna. Utan sådan konsensus hade det sannolikt varit mycket svårt att genomdriva reformeringen av kommunikationssektorn.

2.7 SAMMANFATTNING OCH KONSEKVENSER FÖR SIDA.

Slutsatser

De senaste decenniernas utvecklingsansträngningar har gett mycket olika resultat i olika länder och regioner. Länder med samma inkomst per capita vid tiden för självständigheten kan idag ligga på radikalt skilda inkomstnivåer. Förklaringen till skillnaderna står delvis att finna i vägen till självständighet och faktorer som ligger bortom det enskilda landets kontroll. Den sydafrikanska destabiliseringspolitiken gentemot länderna i södra Afrika utgör ett viktigt exempel på en sådan faktor, råvaruprisernas utveckling en annan. Ländernas olika utgångsläge vad gäller utbildning och institutionell utveckling, ägoförhållanden etc utgör en annan betydelsefull förklaringsgrund. Skuldskrisen hör också till de faktorer som haft en avgörande inverkan på ländernas utveckling. Vad gäller den senare står det dock klart att olika länder hanterade den framväxande krisen på mycket

olika sätt. En del vidtog nödvändiga stabiliserande åtgärder andra inte. Länderna visade olika kapacitet och vilja att hantera den uppkomna situationen - olika sätt att reagera på en extern chock. Effekterna berodde delvis på den politik som det enskilda landet förde, på arten och omfattningen av de anpassningsåtgärder som landet vidtog för att återskapa makroekonomisk stabilitet. (För en aktuell analys av varför vissa länder utvecklats men inte andra, se Mats Lundahl *Kleptokrati, socialism och demokrati*, SNS, 1993.)

Lärdomar

Vi vet att vi har lärt oss åtskilligt om vad som bidrar till respektive hämmar utveckling. Makroekonomisk politik utgör ett centralt element i ett lands utvecklingspolitik. Vid en jämförande analys av olika länders utvecklingstakt framstår som klart att förmågan att vidmakthålla statsfinansiell disciplin, en konkurrenskraftig real växelkurs och en realränta som stimulerar sparande varit mycket väsentliga faktorer. Att sådana fundamentala förhållanden hanteras väl är av avgörande betydelse för ett lands möjligheter till långsiktig ekonomiskt tillväxt. Det är en för staten central funktion.

Av samma avgörande betydelse är att mekanismerna för prisbildningen i ekonomin inte sätts ur spel (något som i praktiken aldrig sker fullt ut då parallella marknader så gott som oundvikligen uppstår) eller snedvrids så att den inhemska prisstrukturen på varumarknaden radikalt avviker från den internationella prisen. Inte minst gäller detta ett lands jordbrukspriser. Handel utgör en central drivkraft för ekonomisk utveckling.

Vi vet också att de länder lyckas bäst som prioriterar utvecklingen av mänskliga resurser - dvs undervisning och hälsovård - som satsar på såväl kvinnor som män och som sörjer för att utsatta grupper får ett grundskydd, om än mycket begränsat. En sådan prioritering är också en nödvändig förutsättning för ett lands förmåga att tillgodogöra sig ny teknologi, utveckla och vidmakthålla fysisk infrastruktur etc. Då resurserna är knappa är det särskilt viktigt att prioritera mellan olika verksamhetsområden. En omfördelning inom en budget i storleksordningen 1 procent av BNP kan radikalt förändra förutsättningarna för att bygga ut undervisning och hälsovård.

Vi vet samtidigt att de länder som utvecklat ett omfattande statligt engagemang inom tillverkningsindustri, distribution etc i form av statsföretag och parastataler, oftast gjort det på sätt som inneburit låg eller ingen lönsamhet och krav på subventioner över budget och bankväsende. (Vad den ungerske ekonomen Janos Kornai kallat "the soft budget constraint".) Statens uppgift är istället att skapa förutsättningar för det privata näringslivets utveckling.

Vi vet vidare att ett lands *institutionella* förmåga att formulera - och kritiskt utvärdera - en sammanhållen utvecklingspolitik utgör en förutsättning för utveckling och att detta ställer stora krav på kapacitetsuppbyggnad. God samhällsstyrning är ej möjlig utan väl fungerande institutioner.

Vi vet också att utveckling förutsätter omfattande investeringar, vilka i sin tur förutsätter sparande, och att bistånd på ett betydelsefullt sätt kan komplettera men inte ersätta inhemskt sparande. Endast då kan ett land bli "ägare" till den egna utvecklingsprocessen.

Ur en genomgång, som den ovan gjorda, växer en bild av statens grundläggande funktioner fram av det slag som diskuterats ovan i avsnitt 1.6. Strukturanpassning handlar i grunden om att på grundval av ett sådant synsätt förbättra förutsättningarna för långsiktig utveckling i en ekonomi. Strukturanpassning bör sålunda ses som en långsiktig process vars främsta syfte är att skapa en mer anpassningsbar ekonomi med institutionell kapacitet att formulera och implementera en livskraftig utvecklingspolitik.

Vi vet slutligen att välfärd endast kan byggas ut och vidmakthållas genom de resurser som skapas vid ekonomisk tillväxt och att tillväxten för att resultera i ökad välfärd för alla grupper måste omfördelas. I avsaknad av ekonomisk tillväxt kan bistånd ej på ett varaktigt sätt bidra till att ett lands fattigdom hävs eller till att dess välfärdssystem byggs ut.

Vi vet avsevärt mindre om hur ett djupt underutvecklat land i politisk, ekonomisk och social kris förvandlas till en utvecklingsfrämjande stat med de institutionella egenskaper som det förutsätter. Grundläggande element i reformprocessen är dock kända. Uppenbart är att det i många länder förutsätter genomgripande förändringar av det ekonomiska och politiska systemet, av de regler efter vilka samhället styrs och att det med nödvändighet är en tidskrävande process.

Konsekvenser för biståndet

Vilka konsekvenser får då detta synsätt för biståndet? Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste biståndspolitiska slutsatserna av den övergripande analysen av statens och marknadens funktioner i samhällsekonomin:

Det makroekonomiska fundamentet

1. Bistånd kan ha stor betydelse för ett lands utveckling. För betydande och varaktiga resultat krävs dock att rimliga förutsättningar föreligger vad gäller makroekonomisk politik, utvecklingsprioriteringar, administration etc. En

central uppgift för biståndet är därför att medverka till att sådana förutsättningar skapas. Stöd till strukturanpassningsprogram i form av betalningsbalans- och importstöd är ett sätt att bidra därtill, men för varaktiga resultat krävs också aktivt stöd till institutions- och kapacitetsuppbyggnad, utbyggnad av hälsovård, utbildning, fysisk infrastruktur etc. En medverkan av detta slag förutsätter en mycket god kunskap om det enskilda landet och dess institutioner - de formella såväl som de informella.

Biståndet bör ej tillhandahållas på sätt som leder till att mottagarlandets ekonomi snedvrids. För att det ska vara möjligt krävs förutom att de grundläggande priserna - växelkursen, realräntan och priserna på huvuddelen av varorna och tjänsterna - i mottagarlandet är rättvisande också att motvärde alltid erlaggs på all biståndsfinansierad varuimport med en kommersiell avnämare.

Biståndsflödet bör i väsentligt högre grad än i dag integreras i mottagarländernas statsbudgeter. Ett krav bör vara att de senare är offentliga. Endast då kan ansvar och förtroende mellan regering, förvaltning och medborgare utvecklas.

Genom Public Expenditure Review (PER) ges länderna ett förbättrat instrument för prioriteringar, samtidigt som förutsättningarna för utformningen av ett effektivt bistånd förbättras.

2. Bistånd som inte utgår i rena katastrofsituationer bör vara långsiktigt och bygga på förutsättningen att också mottagarlandet mobiliserar växande egna offentliga och privata resurser genom inhemskt sparande. Endast om resursmobiliseringen är *ömsesidig*, och förutsatt att även utländska privata investeringar stimuleras, kan tillräckliga kapitalflöden skapas i former som gör det möjligt för såväl samhällsservice som näringsliv att utvecklas och vidmakthållas och endast då kan ett växande biståndsberoende undvikas.

3. I en marknadsekonomi måste staten skapa en institutionell miljö som gynnar ekonomisk tillväxt (enabling environment). Marknaden behöver stöd i form av fungerande institutioner, som t ex rättsväsende, bankväsende och miljöskydd. En annan viktig förutsättning för en fungerande ekonomi är klart definierade ägande- och/eller nyttjanderätter. Detta är inte minst viktigt för jordbrukets utveckling. Bistånd är väl lämpat för att medverka till utvecklingen av erforderliga institutioner och regelverk. För att vara livskraftiga måste lösningarna bygga på landets realiteter vad gäller institutionell kapacitet, den informella sektorns roll etc. Bistånd bör endast undantagsvis avse direkta investeringar i ett lands näringsliv.

Institutionerna och regelverken

4. Långsiktig och varaktig ekonomisk utveckling förutsätter god samhällsstyrning i form av väl fungerande regelverk, väl fungerande förvaltning och transparenta institutioner av vilka ansvar kan utkrävas. Ofta krävs genomgripande reformer för att effektivisera förvaltningen. Främjande av god samhällsstyrning är en viktig uppgift för biståndet.

5. För statens legitimitet är rättsväsendets funktionssätt och effektivitet av central betydelse, liksom utrymmet för politisk debatt och opinionsbildning och överhuvudtaget det civila samhällets interaktion med staten. Stöd till framväxten av civila organisationer bör kunna ges inom förvaltningsbiståndets och demokratibiståndets ram. Som exempel kan nämnas stöd till uppbyggnad av kommunförbund, föreningar för auktoriserade revisorer och medborgarrättsorganisationer.

Förvaltning

6. Förvaltningsbiståndet har direkt bäring på rollfördelningen mellan staten och marknaden och syftar i några fall till att stärka statens förmåga att styra den samhälleliga utvecklingen och därmed marknadens funktion i samhället. Pågående och planerade insatser bör kontinuerligt skärskådas utifrån ett stat/marknadsperspektiv och konstrueras så att rollfördelningsdiskussionen hålls levande.

Prioriterade områden för förvaltningsbiståndet är utveckling av rättssystemet och uppbyggnad av rättsstaten, statens organisation, ledning och personal, förvaltningen av statens finanser samt utveckling av kommunalt självstyre och kommunal förvaltning.

Vad gäller reformeringen av statsförvaltningens organisation, ledning och personal är ett av de största problemen den fortsatta urholkningen av kompetens. Detta beror till stor del på den ökande konkurrensen om kvalificerad personal från den privata sektorn och statens begränsade möjligheter att betala adekvata löner. En bidragande orsak är också universitetens försvagning. Om dessa problem inte kan tacklas, kan resultatet mycket väl bli en ofrivillig nedmontering av statsförvaltningen. Effektiviteten och bärkraftigheten av förvaltningsbiståndsinsatser påverkas kraftigt av denna situation särskilt i Afrika. Statsförvaltningarnas förnyelse förutsätter djupgående reformer vad avser organisation och lönepolitik.

Infrastruktur

7. Utbyggnad av ett lands fysiska infrastruktur är en förutsättning för ekonomisk utveckling. Inget samhälle kan utvecklas utan energiförsörjning, vägnät, teleförbindelser etc. Staten har här en nyckelfunktion vad gäller såväl

planering, utbildning och institutionsuppbyggnad som finansiering och underhåll. Bistånd är väl lämpat för såväl den långsiktiga uppbyggnaden av effektiva institutioner, finansierings- och underhållssystem etc, som för enskilda infrastrukturella investeringar i kommersiellt försvarliga former.

Olika delar av infrastrukturen kännetecknas av helt olika förutsättningar när det gäller statens och marknadens roller. Sektorn rymmer allt från kollektiva nyttigheter till privata tjänster som marknadsförs kommersiellt. Detta innebär att biståndet kan få helt olika uppgifter inom olika delar av sektorn.

I vägsektorn kommer biståndet att inriktas på reformering av vägförvaltningarna och utveckling av kompetensen inom dessa. I el- och telesektorerna kommer under de närmaste åren en viktig uppgift vara att utveckla statens policy-skapande och reglerande funktioner. I de delar av sektorn där rena marknadslösningar eftersträvas, t.ex. vägtransportområdet, läggs tonvikten på statens lagstiftande och övervakande funktioner. Slutligen finns delar av sektorn som bäst lämpar sig för decentraliserad brukarstyrd verksamhet t ex landsbygdens vattenförsörjning och socialt bostadsbyggande i städerna. Inom dessa områden kommer betydande delar av biståndet att kanaliseras via enskilda organisationer till särskilt behövande målgrupper.

Naturbruk

8. Utvecklingen av landsbygdens produktionssystem är beroende av den övergripande ekonomiska politiken. De makroekonomiska förändringar som nu genomförs i flertalet utvecklingsländer skapar de nödvändiga förutsättningarna för ökad produktion och därmed ökade inkomster för landsbygdens producenter.

Förändrad makropolitik behöver kompletteras med sektoriella strukturförändringar. Biståndet kan bidra till att stödja avvecklingen av prisregleringar och offentliga marknadsmonopol. Biståndet kan också stödja uppbyggnaden av konkurrensutsatta strukturer för marknadsföring av jordbruksprodukter och insatsvaror.

Jordbrukssubventioner bidrar till ohållbara budgetunderskott och har visat sig ineffektiva som instrument för höjd produktion och jämnare inkomster. De kan också ha negativa miljöeffekter. Biståndet kan medverka till en gradvis avveckling av jordbrukssubventioner.

Systemförändringar innebär ofta genomgripande förändringar i statens uppgifter, vilka kräver ny kompetens och ibland nya institutioner. Biståndet bör prioritera långsiktig kompetensuppbyggnad och institutionsutveckling. Det kan gälla jordbruksministeriet centralt och på provins- och

distriktsnivå eller nya institutioner för mark och mark-ägandefrågor.

Inom vissa områden krävs ökade samhälleliga insatser för att åstadkomma produktionsökning och ekologiskt hållbart naturresursutnyttjande. Biståndet bör även fortsättningsvis stödja utveckling av offentliga rådgivningssystem och forskningsinstitutioner. Stödet till statlig rådgivning kan kompletteras med stöd till enskilda brukarstyrda eller kooperativa alternativ.

Staten har ett övergripande ansvar för lantbruksnäringens kapitalförsörjning och för utveckling av landsbygdens spar- och kreditsystem. Bankväsendet bör så långt som möjligt vara skilt från staten. Biståndet kan stödja institutionsutveckling av såväl formella som informella finansiella servicesystem liksom åtgärder som befrämjar konkurrens.

Planering och finansiering av infrastruktur på landsbygden (bevattningsystem, vägar m m) är traditionellt statens ansvar. Biståndet bör utnyttjas till att utveckla samhällets planeringsfunktion och myndigheternas kompetens. Biståndet bör också stödja utvecklingen av icke statliga former för drift och underhåll av infrastruktur.

Stora grupper av marginella producenter på landsbygden kan komma att påverkas negativt av jordbrukets strukturomvandling. Det är en viktig uppgift för staten att genom direkta stödåtgärder eller beredskapsarbetsprogram medverka till att dessa marginella grupper får del i utvecklingen.

Biståndet bör vidare medverka till utveckling av landsbygdens egna organisationer, enskilda organisationer, intresseorganisationer, ekonomiska föreningar, bondefackliga rörelser m m

Det är statsmakten som har det övergripande ansvaret för att ekonomin och produktionssystemen utvecklas på ett sätt som medger hållbart utnyttjande av naturresurserna. Biståndet kan stödja utvecklingen av statliga organ för att främja miljön och kontrollera miljöförstöring. Genom stöd till forskning, utbildning och information kan miljömedvetandet höjas. Stöd till metodutveckling inom jordbruk, skogsbruk och den marina miljön kan bidra till att produktionen sker på ett miljömässigt bättre sätt.

Hälsovård

9. Strukturella ekonomiska problem i kombination med ökande krav från en snabbt växande befolkning har i många u-länder lett till en finansiell kris inom hälso- och sjukvården.

Ett högprioriterat område för hälsobiståndet är mot bakgrund av krisen stöd till olika typer av reformer inom hälso- och sjukvårdssektorn. Speciell uppmärksamhet kommer därvid att ägnas management och finansieringsfrågor för en

behovsbaserad vård samt utveckling av de regelverk som krävs för att kontrollera det privata kommersiella vårdutbudet. Hälsovård bör i ökad utsträckning inriktas mot att stödja reformer och finansieringsstrategier som förbättrar hälsans villkor och vårdens tillgänglighet för fattiga människor.

Inom ramen för de strukturella reformerna i mottagarländerna bör hälsovården även fortsättningsvis inriktas mot att vidareutveckla och effektivisera offentliga vårdssystem samt olika typer av ideella privata vårdgivare. Bistånd bör däremot normalt inte utgå till privata vårdgivare och försäkringsbolag som arbetar på kommersiella villkor.

Samtidigt bör klarläggas vilka verksamheter som kan - och bör - överlåtas på marknaden som t ex produktion av läkemedel. Selektiv upphandling i konkurrens mellan såväl privata som offentliga vårdgivare kan också prövas som ett sätt att öka kostnadseffektiviteten, förutsatt att det inte leder till en ökad privat finansiering av basjukvård.

Biståndets starka betoning på förebyggande insatser förutsätter i hög grad offentlig finansiering, liksom den breda ansats som präglar SIDA:s policy inom befolkningsområdet inklusive insatser för förbättrad sexuell och reproduktiv hälsa och dämpande av spridningen av HIV/AIDS.

Undervisning

10. Utbildningssektorn ses som en förutsättning för och ett direkt bidrag till social och ekonomisk utveckling av regeringarna i de länder som får svenskt bistånd. SIDA delar denna uppfattning. Det råder ett klart samband mellan ett samhälles satsning på utbildning och landets utvecklingsförmåga. Fortsatta satsningar på basutbildning kommer att vara en hörnsten i SIDA:s strategi.

Inslagen av marknadslösningar kommer att öka inom vissa områden. Det gäller exempelvis områden som läromedelsproduktion och yrkesutbildning (samarbete stat och industri). Det kan också förutses att institutioner i det civila samhället (kyrkor, enskilda organisationer, föräldraföreningar) kommer att ta ett större ansvar än tidigare för den grundläggande utbildningen.

All erfarenhet visar emellertid att sådana insatser kan komplettera, men inte ersätta, statligt offentligt finansierade program. Erfarenheten visar också att möjligheterna att täcka kostnaderna genom avgiftsfinansiering är mycket begränsade, om syftet är att ge en grundläggande utbildning för alla.

Inom denna ram är emellertid nya samarbetsformer mellan staten och företag/institutioner på marknaden och i det civila samhället på väg att växa fram. Dessa konstellationer kommer att variera från land till land. Det är

viktigt att biståndets former anpassas till detta. SIDA arbetar efter tre huvudlinjer:

Den första gäller för länder i kris och med stora finansiella problem. Där behövs under en övergångsperiod ett långsiktigt målrelaterat finansiellt stöd inom ramen för ett sektorstöd. SIDA kommer att medverka i en nationell reformprocess tillsammans med andra givare på grundval av en långsiktig strategisk plan. Stärkande av statens institutioner på undervisningsområdet kommer att vara en viktig del av samarbetet.

Den andra är mer avsedd för länder där utbildningssystemet fungerar bättre, men där kvaliteten behöver förstärkas och eftersatta grupper nås med utbildning. Det blir då fråga om riktade strategiska insatser; innovationer och/eller stöd till eftersatta grupper. Dagens bistånd är i huvudsak inriktat på denna typ av insatser.

Den tredje formen är anpassad till en situation där staten väljer att uppmuntra icke-statliga initiativ och lösningar genom subventioner eller på annat sätt. För biståndsgivaren kan det då bli fråga om att bidra till sådana subventioner enligt i förväg överenskomna kriterier. I undantagsfall kan det också bli fråga om direkt stöd till organisationer eller institutioner utanför staten.

Biståndets former

11. Biståndet kommer också i fortsättningen att bestå av en kombination av programstöd, sektorstöd och enskilda insatser. De kompletterar varandra och ett sektorstöd är naturligen en kombination av finansiellt stöd kopplat till ett åtgärdsprogram avseende policy- och organisationsfrågor etc och konkreta insatser på specifika områden som institutions- och kompetensuppbyggnad. Sektorstöd av det slag som i den internationella terminologin kallas "sector policy lending" eller "sector adjustment lending" är en form som lämpar sig väl för långsiktigt stöd till en koncentrationssektor.

En successiv förskjutning i riktning mot sådana sektorstöd ter sig naturlig i takt med att strukturanpassningsprogrammen lägger grunden för förnyade satsningar inom enskilda sektorer - förutsatt att grundläggande makroekonomisk balans uppnåtts. Också inom de enskilda sektorerna föreligger omfattande reformbehov.

Insatser av detta slag ställer stora krav på beredning, uppföljning och samordning med andra givare. De måste samtidigt vara av en storlek som står i paritet med en så arbetskrävande metodik. Detta förutsätter i sin tur att biståndet till det enskilda landet koncentreras till färre områden än för närvarande. Ur mottagarlandets synvinkel skulle en sådan koncentration göra det möjligt för den egna

förvaltningen att utveckla mera rationella former för samarbete med givarna.

Biståndssamordning

12. Bistånd syftar till att utveckla landets egen förmåga till utveckling. Detta förutsätter en medveten syn på relationerna mellan biståndsgivare och mottagare och en strävan att tillhandahålla bistånd i former som främjar utvecklingen av en effektiv förvaltning och väl fungerande institutioner. U-landsförvaltningen får inte bli ett serviceorgan åt ett ständigt växande antal biståndsprojekt och givarmissioner. Biståndet måste därför koncentreras och samordnas väl inom ramen för konsultativa gruppmöten och andra fora för samordning särskilt på fältet. Ökad koncentration och förbättrad biståndssamordning är en förutsättning för att mottagarländernas förvaltningar ska kunna utveckla mera rationella former för samarbete med givarna. Biståndsdialogen bör koncentreras till policyfrågor och institutionella hinder.

Det fortsatta arbetet

I denna rapport har betonats att det inte finns någon en gång för alla fastslagen sanning om vilken roll staten respektive marknaden skall ha i en u-landsekonomi. Rollfördelningen är en pågående process där lösningarna ser olika ut i olika länder beroende på de speciella förutsättningarna i respektive land. Det är också en process där olika lösningar prövas allteftersom erfarenheter vinnas och utbyts mellan u-länder. Samtidigt är det klart att statens roll varit alltför omfattande. Statens direkta interventioner i marknaden måste minska och utrymmet för marknadslösningar öka. Staten måste samtidigt utvecklas för att klara de många krävande funktioner som åvilar den reformerade utvecklingsfrämjande staten.

I kapitel 2 har slutsatser dragits som anger vilken inriktning som det fortsatta arbetet bör ha och hur biståndets utformning påverkas. I vissa fall framstår konsekvenserna som klara och åtgärder har redan vidtagits för att ge biståndsinsatserna en modifierad inriktning. I andra fall har problemområden definierats medan slutsatser om biståndets inriktning långt ifrån är klara. Diskussion och prövning måste fortsätta.

I SIDAs reguljära planeringsprocess, sektorgenomgångar, resultatredovisningar etc är det viktigt att frågeställningar om statens och marknadens roll i respektive lands ekonomi systematiskt uppmärksammas.

Förändring av statens roll

legala reformer	Intensiv (skattereformer, ekonomisk lagstiftning, grundläggande äganderätter) Löpande (andra)
institutionella reformer	Skattelagar, budgetering, legala ramverket
socialt skyddsnät	Nödhjälp Institutionaliserat
övriga sociala områden	Intensiv Löpande

Källa: "Redefining the Role of the State and the Market in the Development Process", Gelb; "Socialist Transformations: Some Lessons and Implications for Assistance" sid 18 (1993)

KORRIGERING:

KÄLLFÖRTECKNING

IMF, *Public Expenditure Handbook, A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*, 1991

Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States, State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton Univ. Press, 1988

KÄLLFÖRTECKNING

Blomqvist, Hans C./Lundahl, Mats, *Ekonomisk utveckling*, 1992.

De Vylder, Stefan, *State and the Market in Vietnam*, 1993.

Griffin, Keith, *Foreign Aid after the Cold War*, in *Development and Change*, Vol. 22 (1991) 645-685.

Gunnarsson, Christer, *Staten och institutionerna* ur antologin *Den offentliga sektorn*, SNS, 1992.

Gustafsson, Allan, *Strukturanpassning i Sveriges programländer- innebörd och konsekvenser för biståndet*, Rapport för arbetsgruppen stat och marknad, 1993.

IMF, *Public Expenditure Handbook, A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*,.

Larsson, Karl-Anders, *Strukturanpassning, skulder, bistånd*, SIDA, 1993.

Lateef Sarwar, *Good Government: Setting Priorities for Development Assistance*, World Bank, 1993.

Ljunggren, Börje, (ed.), *The Challenge of Reform in Indochina*. Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, 1993.

Lundahl, Mats, *Kleptokrati, socialism och demokrati*, SNS, 1993.

Migdal, Joel, *Strong States and Weak Societies, State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, 1988.

North, C. Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

Ohlin, Göran, *Utvecklingspolitik och bistånd, Erfarenheter och kontroverser*, SIDA, 1993.

Serageldin, Ismail, *Development Partners - Aid and Cooperation in the 1990s*, SIDA, 1992.

SIDA, *I krisens spår, förändrat bistånd till de fattigaste länderna*, 1991

SIDA, *Redefining the Role of the State and the Market*, 1992.

Utrikesdepartementet, *In Support of Asian Development*, Stockholm, 1992.

Wade, Robert, *Governing the Market*, Princeton University Press, 1990.

World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, a Long Term Perspective Study*, 1989.

World Bank, *Nongovernmental Organizations and the World Bank, Cooperation for Development*, 1991.

World Bank, *World Development Report 1991 och 1993*.

World Bank, *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, 1993.

World Bank, *Position Paper for Improving Civil Service Efficiency in Sub Saharan Africa*, 1993.

UNDP, *Rethinking Technical Cooperation, Reforms for Capacity Building in Africa*, 1993.