Sida

MAJ 2003 • METODENHETEN

Capacity Development
– Working Paper No. 14

Reflektioner kring administrativa reformer i Vietnam

Förord

Sidas metodenhet, METOD har som uppgift att bidra till att kvaliteten i Sidas arbete med biståndsinsatser hålls uppe och förstärks. Dess arbete är ett stöd till linjeorganisationen i utveckling och tillämpning av ansatser och arbetssätt som används i det svenska utvecklingssamarbetet. Det kan gälla i ansatser för kapacitetsutveckling, i övergång från projekt till programansats, vid införande av ett system för rejtning eller i Sidas arbete för att bekämpa korruption.

Enheten har bland annat ansvar för att Sidas metodhandbok, "Så arbetar Sida" hålls aktuell och är känd bland Sidas medarbetare. Handboken är därmed också ramen för enhetens metodarbete.

Att bidra till lärande och utbyte av erfarenheter är en viktig uppgift. Denna serie av "Working Papers" är ett bidrag till Sidas lärande.

De tas ofta fram som del av arbetet med en viss metodfråga.

Åsikter och slutsatser i dessa Working Papers sammanfaller inte nödvändigtvis med Sidas.

Det är min förhoppning att de ska stimulera till reflektion och diskussion.

Detta Working Paper har kommit till för att belysa komplexiteten i stora administrativa reformprocesser. Det händer allt oftare att Sida ombes medverka i sådana processer. Metodenheten vill på detta sätt bidra till att summera och sprida Sidas erfarenheter. Syftet är att identiflera de frågor som är viktiga att ställa när Sida ombes bidra i nationellt förändringsarbete.

Stockholm, maj 2003.

Ingemar Gustafsson
Chef för metodenheten

Innehåll

1. Inledning

Denna promemoria har skrivits på uppdrag av Sida's metodenhet. Enligt uppdragsbeskrivningen skall uppdraget "resultera i en på personliga intryck grundad analys och särskilt belysa följande tre frågor:

- hur berörda beslutsfattare i Vietnam analyserat och skaffat sig en överblick över det system som skall reformeras
- vilken förändringsstrategi som valts och varför
- de utomstående givarnas roll.

Huvuddelen av promemorian baseras på erfarenheter och reflektioner om det som i Vietnam kallas Public Administration Reform. Som jämförelse kommer också reformeringen av rättsväsendet att beröras, särskilt vad gäller givarnas roll under de senaste ca två åren.

För att skapa en förståelse för reformklimatet har jag valt att inledningsvis något beröra de allmänna förutsättningarna för reformarbetet i Vietnam och därefter göra mer specifika observationer avseende förvaltningen. Därefter analyseras hur reformarbetet i förvaltningen faktiskt förlöpt med försök att karaktärisera den strategi som följts. I detta sammanhang berörs också den första av ovan angivna frågeställningar. Sedan redovisas observationer som gäller givarnas roll och relationer till regering och förvaltningar. Slutligen görs ett försök att dra slutsatser beträffande angreppssätt och strategier för kapacitetsbyggande till stöd för reformering av de system av organisationer som konstituerar såväl förvaltning som rättsväsende.

2. Reformarbetets allmänna förutsättningar

Reformarbetet i Vietnam är en produkt av det kommunistiska centralplaneringssystemets sammanbrott under slutet av 1980-talet. Insikten om nödvändigheten att förändra systemet manifesterades vid 1986 års partikongress. Berlinmurens fall och Sovjetunionens implosion påskyndade de marknadsekonomiska reformerna. Under hela 1990 talet har ekonomiska reformer haft högsta prioritet och resulterat i hög tillväxt och reducerad fattigdom.

De ekonomiska drivkrafterna är starka. Vietnameserna kan inte acceptera att de för all framtid skulle fortsätta att vara fattigare än sina grannar i Sydostasien. Denna vilja, parad med den pragmatiska hållning som kännetecknar vietnamesernas arbetssätt, kommer att åstadkomma de förändringar som krävs i förvaltningen för fortsatt ekonomisk utveckling. Detta låter optimistiskt – till och med deterministiskt – och är det också. Integrationen i världsekonomin har hög prioritet. Medlemskapet i ASEAN och det nyligen ingångna handelsavtalet med USA driver på reformarbetet i liberaliserande och marknadsekonomisk riktning, liksom ambitionen att bli medlem av WTO. Denna utveckling kommer också att leda till en förändring av rättsväsendet med förbättrad rättssäkerhet på det ekonomiska området.

Reformeringen av förvaltningsapparat och rättsväsende har pågått parallellt men har inte bedrivits med samma kraft, även om en mängd lagar och förordningar antagits, och har heller inte resulterat i ett systemskifte av samma omfattning som reformerna av ekonomin och öppnandet av de internationella relationerna.

Parti och regering prioriterar, med största sannolikhet, inre stabilitet framför en dynamisk och riskfylld förändring. En sådan inre stabilitet måste dock i minskande grad bygga på repressivt maktutövande på grund av en alltmer upplyst befolkning och den snabba integrationen i världen. Det finns inte några tecken på att man i Vietnam skulle vilja gå i pluralistisk riktning när det gäller reformering av det politiska systemet. Konsensustänkandet dominerar och föredras av en majoritet av de dominerande intressena inom parti, statsapparat, militär och näringsliv, framför ett konkurrenstänkande som ju är förutsättningen för flerpartisystem. Det betyder att det är sannolikt att enpartisystemet består under överskådlig tid samtidigt som fri- och rättigheter stärks.

Man ska inte underskatta styrkan i institutionaliseringen av den kommunistiska samhällsorganisationen som bromsande kraft i såväl ekonomiska reformer som reformering av förvaltningen. Parti, statsapparat, de s.k. massorganisationerna, armé och statsföretag binds ihop av otaliga personliga förbindelser och gemensamma "mentala modeller" (värderingar och analysverktyg). Intressegemenskapen inom och mellan de etablerade apparaterna är fortfarande stark. Det är rimligt att förvänta sig ett starkt passivt motstånd mot förändringar som hotar denna ordning. Ju närmare man kommer konkreta förändringar som skulle bryta sönder etablerade bindningar och intressegemenskaper desto aktivare motstånd kan förväntas. Motståndet mot reformering av de statliga företagen är ett exempel på detta fenomen.

När det gäller reformeringen av förvaltningen speglar följande citat en utbredd uppfattning bland vietnamesiska reformivrare. "High level guidelines to public administration reforms appear to be lacking in terms of translation to concrete reform". Citatet är från en briefing av en svensk delegation på besök i Vietnam i september 1997. Det skulle kunna återkomma oförändrat om en liknande briefing gavs idag, 5 år senare. Oförmågan att omvandla allmänna reformbeslut eller idéer till praktiskt genomförbara lösningar och att faktiskt införa dessa lösningar är fortfarande ett stort hinder i reformarbetet.

Eftersom många beslut som tas är oklara till sin innebörd är det inte alltid lätt att omsätta besluten till praktiska lösningar. I ett centraliserat system väntar man också hellre på ytterligare direktiv än tar risken att tolka och därmed tolka fel. I dessa lägen skjuts frågor på framtiden och förnyade konsensussökande processer sätter igång som så småningom, oklart när, kan komma fram till en genomförbar lösning.

Men det handlar inte bara om förmåga utan också om psykologisk beredskap – vilja, motivation och engagemang – eller mentalitet. Den diagnosen görs i PAR Master Programme, som antogs av regeringen i september 2001. Där anges " The lingering existence of inertia and habits from the centralised, subsidized bureaucratic system which have taken deep roots in the thinking, working styles and practices of a section of cadres and civil servants, in particular those who have vested interests in this old system, will create obstacles to PAR and make it very difficult for PAR to get over the influences and constraints of the old mechanism and adapt itself to the marketbased mechanism. In the meantime, we will carry out PAR with limited knowledge and experience in state management in the development of a market economy with socialist orientation".

De etablerade organisationerna står, som citatet antyder, inför ledarskapsproblem av stor omfattning. Korruptionen och oetiskt beteende anses utbrett och kopplas bl.a. till de låga löner och ersättningar som betalas, inte minst på kommunnivå. Det klagas också över att unga välutbildade i allt mindre omfattning söker sig till parti och statsapparat. Detta sammanhänger dels med rekryteringspolitiken som prioriterar "systemlojala" kvaliteter och dels med de alternativa karriärmöjligheter som utvecklingen skapat. Det växande ledarskapsproblemet sammanhänger också med en åldrande kader av ledare och en dålig återväxt av kvalificerade personer. Särskilt de administratörer som kom ut i utbild

ning och arbete under perioden 1975–1985 och som nu står i tur att ta över ledande poster fick en skolning som är obsolet idag. Dessa grupper känner sig sannolikt hotade av snabba och omfattande systemförändringar. Ambitionen är dock stark att bygga upp en professionell administrative kader. En partilojal teknokrati är den lösning som eftersträvas.

Betyder detta att reformarbetet i förvaltningen stagnerat? Nej, inte alls. Det finns ingen påtaglig risk för att reformarbetet i Vietnam skulle stanna av. Snarare återspeglar citaten en otålighet som kommer till uttryck i den politiska retoriken. Det borde kunna gå fortare tycker många.
Men osäkerheten om vilken sorts stat man vill ha och hur det politiska systemet skall reformeras är stor och de politiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna oklara och möjligen hotfulla för många med "vested interests" i det gamla systemet. Så är, t.ex. fallet när förvaltningsapparaten inom en sektor gör motstånd mot att särskilja den reglerande, kontrollerande och tillverkande rollen eller gör motstånd mot att eliminera onödiga tillstånd eller att lägga ner eller privatisera ett företag.

Den ekonomiska utvecklingen med bönder som producerar för marknaden, det växande antalet små- och medelstora privata företag och joint ventures med utländska företag kommer att på sikt skapa underlag för maktbaser vid sidan av partiet. I samma riktning verkar den ökande öppenheten för omvärlden med en allt större andel av befolkningen med kunskap om andra samhällssystem.

3. Förvaltningen

Politik och förvaltning

För 10 år sedan var de traditionella kommunistiska institutionerna i huvudsak intakta. De försiktiga reformer som inleddes 1986 hade ännu inte satt tydliga spår i förvaltningsapparatens uppbyggnad och funktionssätt även om radikala ekonomiska reformer genomfördes redan i slutet av 1980 talet. Sovjetunionens sammanbrott och nyorienteringen mot väst och införande av marknadsekonomi nödvändiggjorde snabba institutionella förändringar. Den konstitution, som antogs 1992, utgör grunden för nuvarande politiska organisation och förvaltningsstruktur.

Det formella politiska systemet är uppbyggt av valda församlingar på fyra nivåer, kommun, distrikt, provins och nation. På varje nivå finns en förvaltningsorganisation. Systemet är hierarkiskt med lydnadsförhållande till respektive högre nivå. Partiorganisationer på varje nivå har avgörande inflytande på beslutsfattande i enlighet med konstitutionens stadgande om partiets ledande roll. De valda politiska församlingarna spelar en underordnad roll i förhållande till regering/förvaltningsapparat och parti.

Systemet är uppbyggt på basis av en "konsensusmodell". Tydlig maktdelning mellan lagstiftande, exekutiva och dömande organ saknas. Systemet bygger således på en fundamentalt annan grund än vårt system som bygger på konkurrens mellan olika partier och där en tydlig maktdelning gäller mellan offentliga organ.

Även om det pågår en rörelse mot en förstärkt roll för de valda organen – nationalförsamlingen och folkråden (People's Council) på lokal och regional nivå – spelar de fortfarande av underordnad roll i det verkliga beslutsfattandet. Parti och statsapparat dominerar och är i hög grad integrerade genom kravet att högre tjänstemän måste vara partimedlemmar. Omfattande partiaktiviteter pågår på alla statliga arbetsplatser. Detta innebär att vår värdering, att opartiska ämbetsmän är en viktig förutsättning för rättssäker myndighetsutövning, saknas i det vietnamesiska systemet. Detta medför i sin tur att strävan mot professionalisering och meritbaserad rekrytering försvåras.

Frågan är om inte detta är en av kärnfrågorna i det framtida reformarbetet. Av effektivitetsskäl och rättssäkerhetsskäl önskar regimen en utveckling mot professionalism. Detta kan sannolikt inte uppnås såvida

inte professionella meriter görs till avgörande grund för rekrytering och befordran. Samtidigt skulle en sådan utveckling på sikt lösa upp banden mellan parti och statsapparat och underminera statsapparaten som en maktbas för partiet. En förstärkt roll för de valda församlingarna inom ramen för enpartisystemet skulle möjligen kunna ersätta partiets direkta kontroll av förvaltningsapparaten via politiskt förankrade tjänstemän. Tendenser finns att utvecklingen är på väg i denna riktning men man ska knappast förvänta sig politiska ställningstaganden som klargör positionerna. I den mån regimen vill fortsätta denna utveckling kommer det att ske genom små steg och lokala försök som successivt över en längre tid ändrar systemet.

Förvaltningsstrukturen

Förvaltningsstrukturen har ändrats på många sätt under de senaste tio åren. Men fortfarande dominerar de strukturer som byggdes upp med Sovjetunionen som modell. I denna modell var förvaltningsapparaten uppdelad på en mängd organisationsenheter. Varje central organisation hade sin vertikala apparat ända ner på distriktsnivå och de skulle vara "självförsörjande". Alla funktioner som behövdes för att sektorn skulle fungera skulle den själv ha inom sin organisation. Så t.ex. höll sig varje ministerium med egen forskningsavdelning och eget utbildningsinstitut. Modellen förutsatte centralplanering med kvantitativa mål och schabloniserad resurstilldelning som bestämdes på högsta nivå efter slutna förhandlingar. Ministerier och myndigheter förutsattes genomföra dessa. Ministeriernas roll var inte att förbereda policy eller att utveckla strategier. Modellen innebar att samhället styckades upp i en mängd sektorer, var och en med sin förvaltningsapparat och centrala styrsystem.

Det vietnamesiska systemet bär fortfarande på många drag av denna modell. Systemet för resursallokering är t.ex. fortfarande baserat på kvottänkandet och processen att bestämma allokering beskrivs kritiskt av vietnameserna som ett "begging and granting system" med stort utrymme för godtycke. Insikten om att modellen inte fungerar bra i en marknadsekonomi har gradvis ökat. I samband med att den nya konstitutionen antogs minskades antalet ministerier radikalt och reducerades senare under 1990-talet ytterligare genom sammanslagningar. Statsföretagen gjordes mer självständiga i förhållande till sina ministerier och nya aktörer, t.ex. utländska företag och privata företag, kom in på arenan. Ministerierna blev därmed tvungna att förändra sin roll mot att utforma och evaluera policy, utforma regelverk och skapa förutsättningar för andra aktörer. I den modell som nu växer fram bygger ministerierna i allt större utsträckning på breda, sektorövergripande politikområden. Det är bl.a. dessa frågor som reformarbetet handlat om under 1990-talet och som fortfarande är i fokus.

Ministerierna håller alltså på att förlora en del av sina traditionella arbetsuppgifter. Rollomvandlingen pågår men inte i den takt som reformivrarna önskar sig. Mentaliteten kännetecknas av att kontrolltänkandet dominerar över serviceanda, direktstyrning och interventionism dominerar över strategisk styrning och åtgärder för att främja och underlätta för andra aktörer att verka. Fortfarande kännetecknas den centrala förvaltningsapparaten av en mängd organisationer som rappor-

terar direkt till premiärministern. En stor del av dessa, 61 provinser och ca 15 centrala myndigheter, saknar en egen minister i regeringen utan lyder direkt under premiärministern. Premiärministern och fem vice premiärministrar utgör dock ett slags inre kabinett med ansvarsområden som täcker hela statsapparaten. Detta gör att många ministrar mer kan liknas vid myndighetschefer än vid ministrar i det svenska systemet.

Den vietnamesiska förvaltningen är centralistisk och kännetecknas av oklar arbetsfördelning mellan ministerier och centrala myndigheter samt mellan centrala organ och provinser. Detta problem återkommer ständigt som en standardförklaring till bristande effektivitet. Den oklara arbetsfördelningen leder till att frågor skjuts uppåt i beslutssystemet eller läggs på is. Strukturen med ett superministerium – Office of the Government – under premiärministerns ledning inbjuder likaledes till att frågor skjuts uppåt eftersom alla regeringsärenden bereds slutgiltigt av detta ministerium. Den s.k. demokratiska centralismen som utgör en grundläggande princip för partiet – varje beslut kan överprövas av högre nivå – innebär också osäkerhet om befogenheter och ansvar och bidrar också till att ärenden skjuts uppåt i systemet. Personalunioner mellan den högsta statsledningen och partiledningen säkrar det konsensusbaserade kollektiva ledarskapet.

För att lösa dessa problem framförs starka krav på klarare arbetsfördelning och decentralisering av befogenheter. Denna lösning, som förefaller rimlig och riktig, går dock inte riktigt ihop med den konsensusmodell för beslutsfattande som i praktiken gäller. Som beskrivits ovan bygger beslutsfattandet på konsensussökande processer med pejling av opinioner och förhandlingar mellan berörda parter där huvudintressenten inte har makt eller vilja att "köra över" någon annan betydelsefull intressent. Detta innebär att berörda intressenter har en betydande makt att blockera förändringsprocesser. För att förändra detta beteende – som institutionaliserats i de traditionella strukturerna – krävs en stark politisk vilja.

Bilden av en centraliserad förvaltning är emellertid inte entydig. I praktiken har ministerier, provinser och lägre administrativa nivåer ett "negativt" handlingsutrymme i den meningen att man kan underlåta att följa de centrala direktiv som ges utan att sanktioner vidtas från centralt håll. I betydande omfattning hittar man också egna lösningar som kringgår central policy utan att nödvändigtvis bryta mot den.

Så t.ex. infördes för några år sedan en ny Enterprize Law som skulle förenkla förfarandet att starta företag genom att eliminera diskretionär tillståndsgivning med mer av registreringsförfarande. Den allmänna uppfattningen är att denna reform varit mycket lyckad. Men, trots det, visade det sig att myndigheter som förlorat makten att utfärda tillstånd försökte kompenserat detta genom att utöka sin inspektionsverksamhet. Alla i Vietnam vet att makten att utfärda tillstånd innebär möjlighet till mutor. Alla vet också att makten att inspektera också ger denna möjlighet. Detta försiggår trots den omfattande apparat som byggts upp för att kontrollera förvaltning och tjänstemän. Till bilden hör givetvis att Vietnam är ett fattigt land med små resurser och bristande kompetens att genomföra fastställd policy även om ambitionen funnes. I denna mening är Vietnam en "soft state".

Förvaltningens personal

I förhållande till den service som staten påtagit sig kan förvaltningen inte sägas vara överdimensionerad. Den rena förvaltningsapparaten, exklusive sociala tjänster och utbildning, omfattar drygt 200000 civilanställda administratörer i ett land på närmare 80 miljoner människor. De stora grupperna anställda inom förvaltningen utgörs av lärare och sjukvårdspersonal vilka tillsammans utgör drygt en miljon. Av administratörerna uppskattar vietnameserna själva att en tredjedel är okvalificerade för de jobb de har. Produktiviteten inom administrationen anses mycket låg och servicenivån oacceptabel. Man står inför en gigantisk uppgift att höja produktivitet och kvalitet i förvaltningen. Insikten om detta finns liksom insikten att förvaltningen idag utgör ett hinder snarare än en resurs för fortsatt stark ekonomisk utveckling.

Siffran 200000 administratörer säger dock inte hela sanningen om förvaltningsorganisationen. Partiet och de partinära organisationerna har upp mot 70000 anställda på central-, regional- och distriktsnivå och på kommunnivå finns upp emot 250000 personer som utför offentliga uppdrag (partifunktionärer, funktionärer i massorganisationer, lokala administratörer m.fl.) och som erhåller viss – dock låg – ersättning via statsbudgeten eller från kommunernas egna inkomster. Antalet poliser och militärer, som ju också utgör en viktig del av den offentliga apparaten, är okänt, men stort.

4. Förändringsstrategin under 1990-talet

Med Sovjetunionens sammanbrott försvann den förebild som vietnameserna haft för samhällsorganisationen. Visserligen genomförde vietnameserna aldrig denna samhällsorganisation fullt ut. Så t.ex. genomfördes aldrig kollektiviseringen av jordbruket i södra Vietnam och centralplaneringssystemet var svagt, mer kanske p.g.a. av bristande förmåga än p.g.a. ideologiska betänkligheter. I ett slag tvingades man ändå börja tänka om.

Mot slutet av 1980-talet stod de ekonomiska reformerna i centrum och biståndsgivare som UNDP och Sida inledde stöd till marknadsekonomiska reformer[1]. Förvaltningsreformer kom mer i fokus efter att den nya konstitutionen antagits. Under 1993 infördes ett nytt löne- och tjänstesystem som bl.a. innebar att ersättningarna i stort sett monetariserades fullt ut och karriärvägar byggdes upp inom 19 förvaltningssektorer. Nya instruktioner för ministerier, provinser och distrikt antogs också. Reformerna vidtogs på pragmatiska grunder. Intressant var att man inom personalområdet sökte lösningar som baserades på det franska systemet. Någon övergripande strategi som integrerade reformarbetets olika komponenter – organisation, beslutsfattande, personal, ekonomi, rättsystem – fanns inte.

Kunskapsuppbyggnad

Under hela 1990-talet har vietnameserna sökt ny kunskap och försökt förstå hur en förvaltning arbetar i en marknadsekonomi. Behovet av omvärldskunskap och att lära nya synsätt, metoder och begrepp har varit och är stort och vietnameserna har medvetet använt biståndet i detta syfte. Studieresor och utbildning i engelska har varit stående inslag i så gott som alla biståndsprojekt. I och med att biståndet ökat och numera berör nästan alla samhällsområden har sannolikt de flesta ledande tjänstemän kommit i kontakt med marknadsekonomiska samhällssystem. Vad detta betytt för reformarbetet är omöjligt att värdera men sannolikt har det haft stor betydelse för att befästa inriktningen på reformerna. Man kan t.ex. konstatera att begrepp, som t.ex. "good governance", "transparency", "rule of law" m.fl., som för några år sedan inte användes eller fanns i den vietnamesiska diskussionen nu har inkorporerats

1 Vid denna tidpunkt var Vietnam fortfarande isolerat p.g.a. en invasion av Kambodja. FN systemet, Sverige och Finland deltog inte i denna bojkott som leddes av USA och Kina och som innebar att varken vg Världsbanken, IMF eller ADB fanns på plats.

i vokabulären. Listan skulle kunna göras lång. Vietnameserna har också tagit till sig nya metoder som växt fram under den "nyliberala" vågen i västvärlden. Så t.ex. förekommer utkontraktering av vissa typer av service. Utbildning och sjukvård har öppnats för privata alternativ och avgifter införts i undervisning och hälsovård. Det senare går under den i vår mening besynnerliga benämningen "socialisering".

Liksom i alla andra förvaltningar byggs kunskap upp genom planerings- och rapporteringssystem och genom den omfattande kontroll- och inspektionsapparat som alla ministerier liksom partiet förfogar över. Sannolikt utgör dessa instrument en viktig del i kunskapsuppbyggnaden på olika nivåer. Men kvaliteten i planer och rapporter är låg och det betydelsefulla elementet i denna administrativa praktik utgörs sannolikt av det direkta informationsutbytet och den pejling av opinioner som möjliggörs av det flitiga användandet av planeringskonferenser och konferenser för att föra ut information från centrum. Den svenska administrationen bygger i mycket högre grad på skriftlig information jämfört med den vietnamesiska.

Vietnameserna söker också kunskaper om omvärlden genom en rad egna forskningsinstitut och genom att finansiera studier utomlands via statsbudgeten. Dessa institut genomför också egna utvärderingar av reformarbetet på partiets eller regeringens uppdrag. De flesta ministerier och institut håller sig med tidskrifter där artiklar om den egna sektorn publiceras. Hur stor omfattning denna utvärderingsverksamhet har är svårt att bedöma men utveckling av ny policy och reformförslag sker i den egna apparaten – i parti och förvaltning – och formuleras i partiresolutioner innan detaljer utarbetas i förvaltningen. Det är först under de två – tre senaste åren som biståndsgivarna inbjudits att bidra aktivt i utformningen av övergripande policydokument såsom t.ex. den socio-ekonomiska utvecklingsplan som antogs av partiet vid den senaste kongressen för ett år sedan. Medverkan i förberedelserna till programmet för förvaltningsreformer liksom medverkan i utredningen om behovet av rättsliga reformer är andra exempel. Inflytandet på reformbeslutens innehåll av den utländska medverkan skall dock inte överdrivas. I de flesta fall föregås regeringsprogram av partiresolutioner.

Den vietnamesiska strategin har utmärkts av en klar åtskillnad mellan kunskapsuppbyggnad med utländskt bistånd och praktiskt experimenterande med reformer. I det senare har biståndsprojekten spelat en underordnad roll. Direkt inflytande på utformningen av lösningar har varit svagt. Detta kan ses som ett uttryck för det egna självklara ägarskapet till reformarbetet men det är sannolikt också uttryck för en rädsla att tappa kontrollen. Genom biståndet har vietnameserna fått tillgång till ett "smörgåsbord" av ny kunskap, från vilket de själva valt rätter som de ansett passa dem.

Det är lätt att som utomstående underskatta den tid som behövs för att ersätta obsolet kunskap med ny. Den vietnamesiska transitionen skiljer sig från den östeuropeiska genom att det politiska systemet är intakt och att avsikten är att det till sina grunddrag skall bevaras. I de östeuropeiska kandidatländerna finns en politisk vilja att anpassa sig till EUs institutioner. I avsaknad av en ny "idealmodell" måste vietnameserna testa all

[illegible]

Steg för steg

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Från administrativa reformer till förvaltningsreform

Perioden fram till 1999 kan betraktas som en fas där såväl vietnameser som biståndsgivare försökte orientera i en okänd terräng. Vietnameserna sökte ny kunskap om marknadsekonomins okända terräng och biståndsgivarna försökte lära sig terrängen i Vietnam.

Redan 1992 hade UNDP börjat förberedas ett projekt till stöd för Public Administration Reform (PAR), men detta begrepp var ännu inte etablerat på vietnamesisk sida. Först under 1994 började en mer omfattande diskussion föras om PAR och UNDP projektet kom igång i praktiken först under detta år. Projektet omfattade fyra huvudområden:

- det institutionella ramverket (i betydelsen organisatorisk struktur)
- det legala ramverket
- personal
- ekonomistyrning

Projektet skulle också assistera i styrningen av reformprocessen.
I efterhand kan man konstatera att projektet saknade den förankring som skulle ha behövts för att påverka det egentliga reformarbetet. Projektet kom att gälla som ett fönster mot biståndsgivarna som blivit allt fler och

som behövde orientering i den okända vietnamesiska verkligheten. Projektet producerade en rad förslag till mindre projekt både centralt och på provinsnivå som bjöds ut till biståndsgivarna. Under 1995 till 1999 kom en rad projekt igång av vilka de flesta åtminstone initialt förberetts av UNDP-projektet.

Det verkliga reformarbetet ägde rum inom den vietnamesiska förvaltningen med liten påverkan från biståndsgivarnas projekt. Det överordnade begreppet Public Administration Reform, som biståndsgivarna flitigt använde, var oklart för de flesta vietnameser. Att i praktiken organisera reformarbetet utifrån ett oklart begrepp var därför omöjligt och irrelevant för dem. Men begreppet accepterades i dialogen med biståndsgivarna.

Det egentliga reformarbetet inriktades efter partiets direktiv på att förenkla administrativa procedurer av direkt betydelse för medborgare och företag som t.ex. byggreglering, registrering av jordbruksmark, licensiering och registrering av affärsverksamhet och procedurer för överklagande. Förenkling och effektivisering av administrativa procedurer betraktades som nyckeln till vidare reformer och till fortsatt förtroende för partiets och regeringens vilja och förmåga. Administrativa domstolar inrättades och reformeringen av statens personaladministration fortsatte i syfte att få ett heltäckande regelverk på basis av en "statstjänstemannalag". Samtidigt organiserades den centrala styrningen av personalutbildningen om. Några ministerier slogs samman 1996 men några mer genomgripande strukturförändringar genomfördes inte under den senare delen av 1990-talet.

Reformer på det ekonomiska området fortgick kontinuerligt dock utan att de, av utomstående observatörer – både utlänningar och vietnameser – uppfattades som del av en samlad förvaltningsreform. Inte heller den budgetlag som antogs 1997 och som för första gången stadfäste ett statligt budgetsystem uppfattades som en del av förvaltningsreformen så som den beskrevs av UNDP-projektet.

Dessa osynkroniserade bilder av reformarbetet kan förklaras av de olika behov som styrde regeringen respektive biståndsgivarna. För parti och regering hanterades hela reformarbetet (politiska, ekonomiska, legala och organisatoriska aspekter) samtidigt. Något behov av att dela upp det i ett antal övergripande komponenter fanns därför inte. Man hade inte heller någon klar bild av vad dessa komponenter i så fall skulle bestå av. Den step-by-step strategi som man i praktiken följde behövde heller ingen sammanhållen plan. I stället drevs reformerna av politisk improvisation i ordnade former. För biståndsgivarna, som UNDP- projektet i praktiken tjänade, fanns däremot behov av struktur och strategi i reformarbetet och därför framställdes detta som ett sammanhållet program.

De institutionaliserade formerna för reformarbete som tillämpades, och som fortfarande tillämpas, innebär att ansvaret för att genomföra politiska direktiv uppdelas i enlighet med den formella arbetsfördelningen mellan ministerierna (linjeorganisationerna). I en årlig handlingsplan specificerar premiärministern vad respektive ministerium skall göra. Modellen underlättar inte samverkan och samordning i sektorövergripande frågor utan uppmuntrar snarare till revirtänkande. Formerna

Syftet med denna styrgrupp var att driva på ministeriernas och provinsernas eget reformarbete i enlighet med de direktiv som premiärministern utfärdade varje år i regeringens arbetsprogram. Ett annat motiv för att inrätta styrgruppen var förmodligen också behovet av att börja förbereda den kommande partikongressen 2001.

I och med denna nya organisation för den övergripande ledningen av förvaltningsreformen blev UNDP:s självpåtagna, och av de flesta andra givare accepterade, roll som ledande biståndsgivare på förvaltningsområdet oldar. Asian Development Bank(ADB) gjorde olika försök att ta initiativ till strategiska systemförändrande reformer men misslyckades. (Bl.a. överlämnade ADB en rapport skriven av en inhyrd konsult som kraftfullt argumenterade mot enpartisystemet vilket resulterade i avbruten dialog mellan ADB och regeringen). UNDP försökte få regeringen att begära stöd till styrgruppens sekretariat under våren 1999 vilket avvisades med motiveringen att det var regeringens sak att utforma strategiska riktlinjer för det fortsatta reformarbetet. Den slutsats som kan dras av detta är att den vietnamesiska ledningen vid denna tidpunkt ansåg att biståndets roll skulle vara att hjälpa till att genomföra de reformbeslut som man förberett och fattat själva, inte att medverka vid själva utformningen.

Vietnamesernas hållning till stöd till styrgruppens sekretariat ändrades under sommaren 1999. I diskussioner med UNDP begärde sekretariatet expert/konsultstöd och finansiellt stöd för att genomföra en omfattande utvärdering av förvaltningsreformerna under 1990-talet, med fokus på den senare delen som sammanföll med pågående partikongressperiod, 1996–2001.

Motivet för detta kan man bara spekulera i. Sannolikt fanns behov av finansiellt stöd för att kunna anlita vietnamesisk expertis och genomföra seminarier och konferenser. Sekretariatet kände sannolikt också behov av att få stöd i planeringen av utvärderingen och att få synpunkter från internationella experter på rapporter som skulle produceras. Sannolikt var förväntningar på direkt medverkan i själva utredningsarbetet mindre.

UNDP såg detta som ett tillfälle att på nytt komma in i reformprocessen på övergripande nivå och mobiliserade snabbt resurser – egna och från andra biståndsgivare (bl.a. Sida). UNDP förväntade sig sannolikt inledningsvis en starkare roll för internationella experter än som sedan blev fallet. Skälet till detta var bl.a. att den konsult som anlitades ansåg att vietnameserna själva skulle göra utredningsarbetet och att internationell expertis skulle hjälpa till men inte vara inblandade i sådan utsträckning att slutprodukten blev en konsultprodukt. Om så skulle bli fallet skulle slutprodukten inte tas på allvar av vietnameserna.

Evalueringen resulterade förutom i en sammanfattande slutrapport, i delrapporter som behandlade institutionella frågor/ rättssystemet, organisation av förvaltningen, personalfrågor och ekonomistyrning. Det senare området som inte tidigare betraktats som ett område som ingick i förvaltningsreformen hade lyfts in i arbetet som ett resultat av diskussioner under planeringsfasen. Därmed hade finansministeriet blivit en ny aktör i förvaltningsreformen. Detta ledde emellertid inte till att finansministern blev medlem av styrgruppen.

Resultatet av arbetet och den arbetsmodell som använts uppskattades av vietnameserna. Biståndsgivarna var mer kritiska till kvaliteten på arbetet och otydligheten i de slutsatser som presenterades. Dock fanns ingen tvekan om att fortsätta stödet i en andra fas som syftade till att utarbeta en strategi för förvaltningsreformer för den kommande tioårsperioden efter partikongressen 2001.

Detta arbete inleddes på hösten 2000 och organiserades på samma sätt i vietnamesiska arbetsgrupper under ledning av styrgruppens sekretariat och med internationell konsultmedverkan. Resultatet blev PAR Master Programme som beslutades av regeringen i september 2001. Programmet kan också ses som regeringens svar på de beställningar som gjordes av partikongressen på våren 2001.

Programmet omfattar allmänna riktlinjer för reformarbetet inom de fyra huvudområdena, institutioner, organisation, personal och ekonomistyrning. Förutom dessa riktlinjer, som skall vara vägledande för alla offentliga organ på alla nivåer, identifieras sju nationella reformprogram för vilka ansvarigt ministerium angetts.

Styrkan i programmet, jämfört med den tidigare situationen, är att det för första gången finns en samlad agenda för inriktningen av reformerna på förvaltningsområdet inklusive den finansiella styrningen, som pekar i riktning mot ökad effektivitet, öppenhet och serviceanda samtidigt som statens roll skall förändras och ge ökat utrymme för andra aktörer inom ekonomin. Sammanhanget mellan olika reformområden har blivit tydligare och lättare att förstå även om gränserna mot andra reformområden som det politiska systemet, det ekonomiska systemet och rättssystemet fortfarande är flytande. Men programmet innehåller inga direkta nyheter i sak jämfört med de ofta ganska detaljerade ställningstaganden och målinriktningar som gjorts i partiresolutioner.

Den stora svagheten med regeringsprogrammet är dess koncentration på vad som skall reformeras medan frågorna om när, hur och med vilka resurser reformerna skall genomföras behandlas mycket översiktligt och formellt. Under arbetet med såväl evalueringen som strategin försökte såväl de internationella konsulterna som biståndsgivarna att driva dessa frågor men det synliga resultatet i det formella dokumentet är magert och följer den praxis som tillämpas i denna typ av regeringsdokument. Men inte heller i bakgrundsmaterialet behandlades dessa frågor. Detta trots att vietnameserna uttalade sitt behov av att få en "roadmap" att följa i reformarbetet. Det fanns hos de vietnamesiska experterna en ovillighet eller oförmåga att inse betydelsen av att analysera genomförandefrågorna under förberedelsearbetet. Möjliggen kan detta sammanhänga med att de inte uppfattade sig ha mandat för denna typ av diskussion. Först måste beslut fattas om vad, sedan kan diskussion föras om när och hur.

En kompletterande förklaring kan vara att svar på frågor om när, hur och resursbehov tvingar fram en precisering av innebörden av ett principställningstagande som systemet har svårt att hantera analytiskt under ett planeringsskede. Förvaltningskulturen bygger på att direktiv kommer uppifrån även i detaljfrågor. Om sådana direktiv inte finns gäller konsensusmodellen d.v.s. de detaljerade lösningarna utarbetas av den

ansvariga linjeorganisation i samråd med partiets organ och andra intressenter på olika nivåer i mer eller mindre slutna förhandlingsprocesser. En slags "trial and error"-process som mer syftar till att komma överens än att hitta en optimal lösning.

En ytterligare förklaring kan vara att frågor om sätt, hur och resurser förutsätter att dessa element är färdigförhandlade mellan de olika intressenterna innan man binder sig. Att binda sig för länge tid är också riskabelt i en förhandlings/konsensuskultur där oförutsedda händelser som framtida makrofaktorer som påverkar förhandlingssystem. Den institutionella kontinuiteten vad beträffar lojalitet och åtaganden är låg i ett system där det är individer och grupper som förhandlar, inte institutioner.

Identifieringen av nationella program var dock en innovation i sättet att angripa förvaltningsproblemen. Tidigare hade policydokument på samfället varit än mer övergripande. Den styrande elitens hade därför varit liten. Förhoppningen att programmen skulle medverka till en kraftsamling i genomförandet och också attrahera bistånd i ökad omfattning var hög både på vietnamesisk sida och bland givare. Programmen var mycket kortfattade i regeringsbeslutet och avsikten var att de skulle utvecklas till detaljerade och kostnadsberäknade handlingsprogram under hösten 2001 för att beslutas av regeringen i december detta år. Ansvaret för detta låg hos det ministerium som anförtrotts uppgiften att genomföra respektive program vilket sammanföll med den formella ansvarsfördelningen mellan ministerierna. Eftersom de flesta programmen berör minst två ministerier förutsattes samverken mellan ministerierna i utformningen av handlingsprogrammen.

Arbete med att utforma de nationella handlingsprogrammen sattes igång av de ansvariga ministerierna i september 2001. En större konferens med biståndsgivarna hölls i slutet på september 2001. Förberedelserna föreföll pågå i högt tempo. Kvaliteten på de programdokument som utarbetades var dock låg. De ansvariga ministerierna utnyttjade inte det stöd som biståndsgivarna var beredda att ge och man hade svårt att få till stånd den samverkan med andra ministerier som förutsatts. Programmen har ännu inte färdigställts och godkänts av regeringen, såvitt bekant utan konsekvenser för de ansvariga ministerierna.

Parallellt med ministeriernas arbete med de nationella handlingsprogrammen begärde sekretariatet hjälp av UNDP att utforma ett projekt för att stödja styrgruppens sekretariat i genomförandet av PAR Master Programme. En av de frågor som de internationella konsulterna tagit upp som en nyckelfråga var behovet av centrala resurser för att övervaka, följa upp och stöda genomförandet av de nationella programmen samt reformriktlinjerna som gällde hela förvaltningen. Biståndsgivarna var också angelägna om att en sådan kapacitet byggdes upp. Det låg nära till hands att se styrgruppens sekretariat som den kapacitet som borde förstärkas. Efter den linjen pågick förberedelserna. Projektets mål och innehåll utarbetades i detalj. Den relativt modesta kostnad som beräknades för det första året skrevs under hand upp kraftigt av UNDP vilket innebar att sekretariatet skulle få en mycket stark ställning och förfoga över jämförelsevis stora resurser.

Förberedelserna enligt dessa linjer stötte på patrull. Två huvudsakliga skäl framstår som sannolika för detta motstånd. I den vietnamesiska förvaltningen är det vanligt med styrgrupper och sekretariat av detta slag. De saknar dock formell myndighetsställning. Deras resurser skjuts till av representerade ministerier i form av deltidsarbetande experter och arbetet leds av det ministerium som har det instruktionsmässiga ansvaret för politikområdet. Den modell som föreslogs i detta fall innebar däremot att sekretariatet skulle få myndighetsstatus. Därmed skulle det ledande ministeriet förlora sitt huvudmannaskap över sekretariatet. I kombination med de relativt stora resurser som sekretariatet skulle förfoga över skulle en markant maktförskjutning äga rum till nackdel för huvudmannen. Frågan löstes i början av 2002 och innebar att den gamla ordningen behölls och att biståndet till den centrala ledningen av reformarbetet skall kanaliseras via ett projekt underställt ministeriet.

Fördröjningarna har naturligtvis skapat osäkerhet bland biståndsgivarna om regeringens vilja att driva reformarbetet i förvaltningen med kraft. PAR Master Programme, som nu existerat i ett år, har så vitt man kan se inte ännu påverkat reformarbetet i praktiken.

5. Givarnas roll i reformprocessen

Under de senaste 10 åren har biståndet blivit ett allt viktigare inslag i reformarbetet. Från att i slutet av 1980-talet ha varit ett isolerat och av många bojkottat land är nu alla stora aktörer på biståndsområdet närvarande i Vietnam. Biståndsberoendet, i ekonomiskt avseende, är dock litet och biståndsgivarna har vare sig kunnat eller haft anledning att ställa villkor av det slag som förekommit i samband med strukturanpassningsprogram i andra fattiga länder.

Biståndet har ändå spelat och spelar fortfarande en viktig, kanske avgörande roll för uppbyggnaden av den nya kunskap som behövs för att driva reformarbetet. Successivt har biståndet kommit in på allt fler samhällsområden. Antalet områden som betraktas som känsliga och där utlänningar inte ska ha tillträde har minskat. Men fortfarande är områden som gäller politisk styrformer, ledarskaps- och organisationsfrågor känsliga områden för djupare interventioner av biståndsfinansierade projekt.

Informationsgivning och transparens är låg i det vietnamesiska systemet (och förstärks av språkproblemet) och bygger på de kommunistiska traditionerna att avgränsa kontaktytan med utomstående/utlänningar, insikten att information är makt och den byråkratiska principen att en person enbart ska ha den information som behövs för den egna avgränsade uppgiften. Detta försvårar för biståndsgivarna och teknisk biståndspersonal att lära om systemet och försvårar eller omöjliggör mer kvalificerade interventioner av problemlösande karaktär.

Det institutionella landskapet är bara delvis synligt för givarna på grund av det vietnamesiska agerandet men också därför att givarna sätter upp skygglappar gentemot partiet och dess instanser på olika nivåer. Vilka de verkliga intressenterna är som i praktiken hanterar olika frågor, oberoende av de formella strukturerna, är därför höljt i dunkel. Detta ställer i sin tur givarnas ambition att föra "policy dialogue" i en intressant dager. I flera fall när sådan dialog antas föras sker den sannolikt med fel personer och institutioner medan de verkliga policypersonerna inte träder fram.

Biståndsgivarna har anpassat sig till detta på flera sätt. Under den inledande perioden av biståndet till kapacitetsuppbyggnad var givarnas kunskap liten. Det var egentligen bara Sverige, Finland och UNDP som hade haft en långvarig närvaro. Men den förändrade inriktningen av biståndet till att skapa förutsättningar för vietnameserna att lära om

marknadsekonomin och andra samhällssystem gjorde att också dessa givare började beträda okänd terräng. Den "smörgåsbordsmodell" som etablerades som huvudsaklig modell för kunskapsuppbyggnad var möjlig att använda av givare med liten kunskap om systemet. Den passade också vietnamesernas behov av att ha kontroll över vilken kunskap man tog till sig och vilka lösningar man valde. Den passade också med den allt starkare insikten bland givarna att mottagarens ägarskap till reformarbetet var en förutsättning för framgång.

Med växande kunskap om systemet blev dock givarnas bristande överblick och oförmåga att se det strategiska sammanhang i vilket de många projekten ingick en källa till frustration. Givarna har ett legitimt behov av att kunna placera sitt bistånd i ett sammanhang och att tydligt kunna se vad man eftersträvar att uppnå. Den utbredda tillämpningen av Logical Framework Approach, LFA är ett uttryck för detta behov. Metodiken har dock sina begränsningar i den vietnamesiska verkligheten, särskilt på områden där framtidsvisionerna är oklara vilket i hög grad är fallet inom såväl förvaltningsområdet som rättsområdet. Den vietnamesiska metodiken, karaktäriserad av försiktig reformism och att "göra och lära", förutsätter inte tydliga visioner eller mål. Snarare krävs stort mått av flexibilitet i det praktiska arbetet. Glappet mellan beslutade projektdokument och verklighet blir därför ofta stort. Givarna förefaller dock att acceptera detta i praktiken, vilket kan förklaras av att de förstår och accepterar vietnamesernas arbetsmodell eller av att de inte förmår eller har kapacitet att föra en saklig dialog.

Frustrationen över bristande överblick har stillats något genom regeringens egna initiativ till strategiskt tänkande och som tagit sig uttryck i programmet för fattigdomsbekämpning, förvaltningsreform och nu senast i den omfattande analys som gjorts av reformbehoven på det rättsliga området. Det omfattande analysarbete som Världsbanken nu gör inom Public Finance Management är ett nytt exempel på försök att få till stånd en samlad strategi på ett viktigt reformområde. Intrycket är, emellertid, att detta arbete i hög grads drivs och styrs av Världsbanken och utfallet kommer att visa om vietnameserna är beredda att inordna sig i en samlad analys gjord av en biståndsgivare eller om man på olika sätt kommer att neutralisera denna analys i sitt praktiska agerande för att fortfara att sitta orubbad i förarsätet.

Under våren 2002 ändrades plötsligt den uttalade politiken att inte låna till PAR. Från högsta regeringshåll begärde man nu lån från ADB för att finansiera två av de minst "känsliga" nationella programmen. Man kan spekulera angående orsakerna till detta. Möjligen ett erkännande att man saknar resurser att genomföra, och att PAR (och planer i allmänhet) inte får en skjuts om inte substantiella resurser tillförs. Diskussionerna om det eventuella lånets utformning och villkor är ännu inte avslutade, men man känner igen de tidigare nämnda problemen med rivalitet/samarbete mellan de inblandade vietnamesiska huvudinstitutionerna, ovilja att binda sig för alltför konkreta tidplaner och resultat, och tvehågsenhet om hur mycket "konditionalitet", dvs "inblandning" från givare i reformprocessens styrning och genomförande som kan accepteras.

Även om biståndsgivarnas strategiska överblick över viktiga reformområden avsevärt förbättrats under de senaste åren har detta ännu inte

avsatt tydliga spår i sättet att förmedla biståndet. Förfarande dominerar projektbistånd till enskilda ministerier och enskilda enheter inom dessa. Särskilda projektenheter hanterar biståndet vid sidan av de regulljära avdelningarna och vanligt är att projektpersonal – vietnamesisk och internationell – sitter i avskilda kontor vilket försvårar det vardagliga informationsutbytet.

De strategiska analyser som gjorts av förvaltnings- och rättsområdet har lett till att frågan om konkret samordning av givarnas insatser blivit alltmer aktuell att ta itu med. Men vare sig givare eller mottagare förefaller redo att angripa detta problem. Givarna verkar dock mer beredda än mottagarna även om det finns talrika exempel på konkurrens mellan givarna särskilt när det gäller projekt som ligger nära strategiska maktcentra i den vietnamesiska förvaltningen. Aspirationen på att spela ledande roller är mest påtaglig när det gäller bankerna (WB och ADB) och UNDP. Givarnas erfarenheter av samordning och strävan att hitta nya modeller för partnerskap gör dem till sannolika pådrivare.

Den vietnamesiska sidan har svårare att hitta samordnande modeller för att hantera bistånd. Den samordning som utövas av planeringsministeriet är inriktad på granskning av projektförslag och uppföljning av enskilda projekt men griper inte in i genomförandet. Så snart ett projekt är godkänt övergår hela ansvaret till genomförandeorganisationen. Den vietnamesiska praktiken utmärks av att lateralt samarbete[2] över organisationsgränser inte eftersträvas. Den byråkratiska organisationsmodellen är i detta avseende i hög grad intakt.

De samordnade ansträngningar som gjorts på förvaltnings- och rättsområdet kan ses som de första små stegen mot att hitta laterala arbetsformer mellan vietnamesiska organisationer med gemensam finansiering av flera givare. Men det verkliga testet på om sådana arbetsformer ska få fotfäste blir när reformer ska detaljutformas och implementeras i praktiken. Bistånd tillför resurser som mottagaren eljest inte skulle förfoga över och i en fattig miljö blir ofta biståndet den resurs som skapar handlingsutrymme. Incitamentet att behålla kontrollen över dessa resurser inom en organisation är starkt och inbjuder snarare till revirstrider än lateralt utbyte och samarbete. Det är inte osannolikt att tillkomsten av övergripande reformstrategier och givarnas ökade intresse för partnerskapslösningar både vad avser finansiering och praktiskt genomförande av reformer kommer att leda till starkare konkurrens bland berörda vietnamesiska myndigheter.

Erfarenheterna från Vietnam är möjligen speciella i förhållande till många andra länder. Ambitionen att både bibehålla det politiska systemet, dess grundläggande institutioner och samhällsorganisation och att samtidigt utveckla marknadsekonomin, integrationen i världsekonomin, rättsstaten och äganderätten förefaller omöjlig. Men den förklarar samtidigt den försiktigt reformistiska strategi som valts. Det finns ingen förebild för det man vill skapa och därför måste vietnameserna pröva sig fram försiktigt som när någon beträder nattgammal is.

Som jämförelse kan kandidatländerna till EU tjäna. De genomgår också en transition från centralplanerad ekonomi till marknadsekonomi.

[2] Mellan organisationer/enheter/individer på samma nivå i hierarkien

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Men de har EUs institutioner som norm för sitt reformarbete. Målet är tydligt. Det hägrande medlemskapet utgör också ett starkt incitament för att den politiska nivån ska driva på reformarbetet. Det underlättar sannolikt avsevärt möjligheterna att mer planmässigt genomföra reformer på ett synkroniserat sätt.

Den organisationsmodell som styr givarna bygger på rationalitet och opersonlighet. Givarna har därför svårt att se hur organisationsdynamiken fungerar i det vietnamesiska systemet. Vietnameserna förefaller betrakta sitt eget system som en dynamisk, ständigt pågående förhandling mellan olika intressen där linjär tid har ringa värde. Tidplaner är varken bindande eller ens relevanta. I stället handlar det om att komma överens. Framgång manifesteras i "konsensusenheter" snarare än i resultatmål efter en linjär tidsaxel. Sannolikheten för framgång i reformarbete ökar därför om det finns en energisk champion för reformen ifråga som förmår att uthålligt manövrera i förhandlingsprocessen och erövra "konsensusenheter". För givarna innebär detta att framgång blir sannolik om samarbete kan etableras med en sådan champion. Men svårigheten för givaren är givetvis att finna denne champion. I en miljö som den vietnamesiska är det därför nödvändigt för givarna att etablera långsiktiga relationer för att kunna föra en rationell och konstruktiv dialog på basis av egna kunskaper och erfarenheter.

Det är därför inte lätt att bedriva bistånd i den vietnamesiska miljön. Givarnas inställning är ofta kluven. Å ena sidan applåderas den starka ekonomiska utvecklingen och å andra sidan uttrycks stark frustration som grundar sig på missnöje med takt och resultat i bedrivna projekt. Frustrationen kan möjligen förklaras av att samhällsomvandlingen pågår kontinuerligt och består av ett myller av inkrementella förändringar som är svåra att observera och värdera. Projektens roll i denna samhällsomvandling är därför till synes obefintlig eller minimal. Vietnameserna är också mycket dåliga på att informera och slå på trumman för det förändringsarbete som bedrivs.

Biståndsgivarnas kritik eller frustration kan också förklaras av att de har svårt att acceptera att de sällan kan påverka reformagendan, tidplaner och takt i reformarbetet. Den av biståndsgivarna eftertraktade policydialogen kan knappast föras annat än med "teknokrater" i förvaltningen och inte med de beslutsfattande kretsarna. "Konsensusnätverken" i det vietnamesiska systemet har inte plats för biståndsgivare och en biståndsgivare som önskar spela rollen av privilegierad rådgivare lurar sig enbart själv.

Men accepterar man de begränsningar som det vietnamesiska ägarskapet till reformarbetet medför, finns ändå mycket som biståndsgivarna kan bidra med. Reformivrare behöver stöd med "policyammunition" och verktygslådor för förändringsarbete. Kritiska massor av gamla individer med ny kunskap och nya individer med ny kunskap behöver byggas. "Smörgåsbord" behöver fortfarande dukas för de institutioner som ännu inte har exponerats för relevant kunskap. Biståndsgivarna kan också upprätthålla ett "tryck" för att förskjuta reformarbetets inriktning. På längre sträckor blir även en liten förskjutning signifikant. Genom att medverka på många områden kan biståndet serva med tankar och idéer, förslag och kommentarer och finansiera aktiviteter som förstärker rörelser i rätt riktning.

6. Bistånd och utveckling av system av organisationer

Med "reformering av system av organisationer" avses ofta implicit organisationer som kan identifieras och där man kan arbeta med att utveckla och förändra såväl de olika organisationerna som rollfördelning, samspel och relationer mellan organisationerna. Ofta avses i huvudsak offentliga organisationer – men även andra aktörer som har en betydelsefull roll i systemet kan ingå.

"Systemet" kan aldrig helt avgränsas från det omgivande samhället. Detta kan uttryckas som att det omgivande samhället alltid ställer upp restriktioner för planerbara reformer av system i detta samhälle. När reformidéerna klart går utöver dessa restriktioner blir reformen beroende av den samhälleliga förändringen och därmed mer oförutsägbar.

Vilket perspektiv som väljs bestämmer hur ett visst system av organisationer definieras i den offentliga verksamheten. Om ett förvaltningsperspektiv väljs kan olika utgångspunkter användas definiera ett system av organisationer, t.ex. utifrån organisationernas plats i hierarkin eller utifrån en samhällssektor. Väljs ett rättsperspektiv kan ett system av organisationer identifieras med utgångspunkt i vilken roll olika organisationer har i rättskedjan. Vilket perspektiv som anläggs blir därmed avgörande för vilka organisationer som systemet omfattar. Övergripande reformprogram som utarbetats med utgångspunkt i flera olika perspektiv överlappar därför med nödvändighet varandra, eftersom alla offentliga verksamheter hänger samman genom gemensamma regelverk och finansieringssystem. Detta leder lätt till oklarheter om vilket system av organisationer det är som ska reformeras, hur olika delprogram förhåller sig till varandra och hur de ska styras och implementeras. I Vietnam är dessa oklarheter påtagliga vad gäller förvaltningsreformen i förhållande till framförallt reformer av statens ekonomistyrning och reformer av rättssystemet men även i förhållande till politiska och ekonomiska reformer.

Analys av system av organisationer kan hjälpa till att identifiera viktiga samband, d.v.s. administrativa processer, som knyter samman komponenter (organisationer) i systemet och som kan avslöja var de svaga länkarna finns. Om analysen tar sin utgångspunkt i administrativa processer kan å andra sidan organisationer som medverkar i dessa processer identifieras och deras betydelse värderas i förhållande till den nytta som processerna är avsedda att producera.

Begreppet "system av organisationer" får oss att tänka i strukturer som t.ex. rättsväsendets olika organisationer i rättskedjan. De formella strukturer som organisationer är uttryck för representerar den arbetsfördelning som vid en viss tidpunkt ansetts ändamålsenlig. Förändring av sådana strukturer förutsätter därför att tillräckligt inflytelserika kretsar ändrar uppfattning om ändamålsenligheten. Sådana uppfattningar kan påverkas av rationell analys men de påverkas också av de nätverk som binder samman individer och intressegrupper i olika organisationer. Dessa relationer är däremot svåra att identifiera och analysera och deras betydelse för reformförloppen i olika skeden är svåra att värdera. I Vietnam spelar dessa nätverk en stor roll för vad som görs och inte görs.

En analys på nivån system av organisationer kan således bidra till förståelse och kunskap men inte ge svar på alla frågor om reformförutsättningar som idealt borde besvaras för att en planerad och kontrollerad reformprocess skall kunna genomföras. Värdet av den "abstrakta" systemanalysen begränsas av svårigheten att fånga in agerandet från alla betydelsefulla aktörer i systemet samtidigt som det är dessa som måste agera för att reformer ska kunna ske.

Ambitionerna att reformera ett "system" på ett någorlunda planerat och kontrollerbart sätt förutsätter att det på ett meningsfullt sätt går att avgränsa systemet från det omgivande samhället så att det omgivande samhället inte blir gränssättande för reformens framgång. I de fall detta inte är möjligt så består uppgiften i praktiken av att reformera samhället – om än genom att fokusera sina insatser mot delar av det – eller mot vissa system inom samhället. Reformstrategier och arbetssätt bör i dessa situationer anpassas till insikten om att det är hela samhället som gradvis behöver förändras. Ingen enskild aktör eller grupp av aktörer kan förfoga över en samhällelig förändringsprocess. Typiskt sett är samhälliga förändringar i stället ett i hög grad oförutsägbart resultat av konflikter, konsensus och sampel mellan alla betydelsefulla krafter i samhället. En rörelseriktning kan eftersträvas – men processen kan inte kontrolleras eller på ett meningsfullt sätt planeras med någon precision.

Förutsättningarna för att reformera system av organisationer påverkas av en rad faktorer.

- Ju större antalet berörda organisationer är,
- ju fler olika typer av organisationer det gäller,
- ju svårare det är att identifiera de relevanta organisationerna,
- ju mer komplexa relationerna är mellan de berörda organisationerna,
- ju starkare och mer komplext organisationernas samspel med medborgare och anställda är,
- ju mer beroende systemet eller de delar man vill reformera är av kultur, mentalitet och traditioner,
- desto svårare är det att avgränsa systemet från det omgivande samhället, och desto svårare är det att planera och kontrollera en förändringsprocess.

Vietnam är ett exempel där alla ovanstående faktorer bidrar till att göra reformprocessen mindre förutsägbar och planeringsbar.

Är det då inte meningslöst att ha ambitionen att reformera system av organisationer när det omgivande samhället dessutom tydliga restriktioner för reformprocessen? Nej – men strategier och insatser behöver anpassas till denna insikt, t.ex. genom att

- Identifiera riktningar
- Stödja interna krafter som vill förändra i "rätt riktning"
- Identifiera hinder – och eventuellt avstå från de omöjliga projekten
- Välja en "vietnamesisk strategi" – att ta de små stegen, att visa med goda exempel på att förändring är möjlig och gynnsam
- Identifiera strategiska områden som kan ge spridningseffekter och/ eller bidra till förändring av kultur och mentalitet.

Den dotsats detta resonemang leder fram till är att reformplaner som omfattar stora system av organisationer knappast kan formuleras på annat sätt än i *övergripande riktningsangivelser*. Det finns ingen möjlighet att svara på frågor om när, hur och med vilka resurser annat än i mycket allmänna termer. Nivån, system av organisationer, i Sida's modell för kapacitetsuppbyggnad, kan tjäna som analysobjekt men i flertalet fall knappast som planeringsobjekt för reformering av hela systemet. Undantagen gäller främst snävt definierade system av organisationer där reformambitionerna är begränsade till mer tekniska/administrativa förändringar.