

PETTER JAKOB BJERVE*:

Røynsler frå rådgjeving i utviklingsland

Utviklingshjelp blir gjeve i ulike former, mellom anna stønader og lån, direkte investeringar og fagleg rådgjeving. Etter å ha vore rådgjevar i fem utviklingsland, til saman i vel to år gjennom tidsromet 1964-1986, kan det vere nyttig å summere opp og vurdere nokre av røynslene. Spørsmål som då melder seg er: Nådde råda fram? Vart dei etterlevde og eventuelt korfor ikkje? Kor godt lykkast det å føre over kompetanse? Ulike slag råd blir drøfta i denne artikkelen, som framlegg om nasjonalisering av kopargruvene i Zambia, om nedsetting av minsteprisen på kveite i Pakistan, om finans- og kredittpolitiske opplegg både i desse landa og i Sri Lanka, om skattepolitikk i Sri Lanka og Zimbabwe og om oppbygging av eit Statistisk sentralbyrå i Bangladesh. Når somme av desse landa seinare hamna i eit økonomisk uføre, har den politiske utvikling vore avgjerande, men skort på politisk vilje til å følgje opp viktige råd, har nok òg verka med.

I tidsrom frå 14 dagar til eitt år i gongen har eg gjeve råd om makroøkonomisk politikk og i mindre monn om offisiell statistikk i fem land: Zambia, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh og Zimbabwe. Nedanfor er det gjeve eit kort oversyn over røynslene frå denne rådgjevinga og deretter ei vurdering av resultatata, særleg dei som er sams for fleire land. Meir omfattande framstillingar er gjevne i (Bjerve 1990, 1991, 1992 og 1994).

MAKROØKONOMISK RÅDGJEVING

Det første utviklingsoppdraget mitt var i Zambia i januar-mars 1964 (Bjerve 1990). Landet som den gongen heitte Nord Rhodesia, fekk då ei reint afrikansk regjering med seinare president Kenneth Kaunda som sjef. For denne regjeringa utforma ein internasjonal kommisjon retningsliner for ein langsiktig utviklingspolitikk. Eg var ein av sju medlemar av denne kommisjonen, som hadde professor Dudley Seers som formann.¹ Den 23. mars leverte kommisjonen ein rapport på 318 trykte foliosider (United Nations; Economic Commission for Africa; Food and Agriculture Organization 1964). Alle medlemane var med på å skrive utkast til og drøfte denne rapporten, men Seers la ned eit stort arbeid på å integrere og finpusse framstillingane. Eg laga utkast til kapitla om finansar og offentleg administrasjon.

Til å samordne det realøkonomiske innhaldet vart ein enkel kryssløpsmodell, som Seers hadde bygd, nytta til å lage framskrivingar fram til 1970. Tilsvarande framskrivingar vart gjort av postane i ein finansrekneskap som vart laga etter norsk mønster, med fem sektorar og 11 finansobjekt. Ved hjelp av desse finansielle framskrivingane fekk vi full samordning mellom eit langtidsbudsjett for den offentlege sektoren og eit for kredittgjevinga.

Dei retningslinene for utviklingspolitikken som Seers-kommisjonen tilrådde, dreidde seg hovudsakleg om seks sentrale spørsmål, nemleg 1) koparproduksjonen og retten til å utvinne kopar, 2) finans- og kredittpolitikken, særleg som middel til å styre utanriksøkonomien, 3) løns- og prispolitikken, 4) tilbodet av høgt utdana afrikansk arbeidskraft, 5) den europeiske arbeidskrafta, som Zambia var sterkt avhengig av, og 6) handelssambandet med nabolanda. Framstillinga her vil bli avgrensa til 1) – 3), som eg først og fremst var med på å drøfte.

* Takk til Torstein Bye for gode råd om opplegget av denne artikkelen.

¹ Seers var professor ved Universitetet i Sussex, Storbritannia. I 1964 var han direktør for Kontoret for økonomisk utvikling ved Den økonomiske kommisjonen for Afrika.

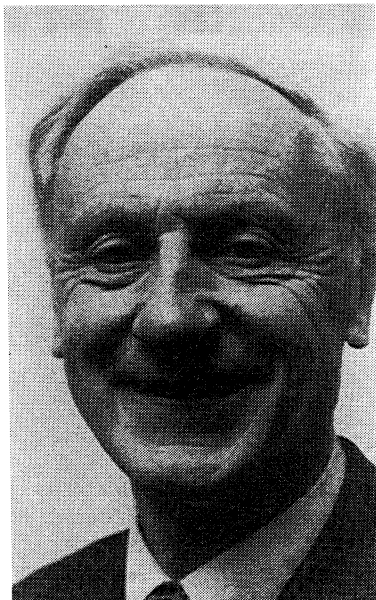
Det Britisk Sør-Afrikanske Aksjeselskapet hadde den gongen enerett på å utnytte naturrikdomar i Zambia og kravde inn store summer i avgift (royalty) på slik utnytting, særleg på koparproduksjonen. Kaunda hadde langt på veg gått med på å la dette halde fram mot ein viss kompensasjon, men det lykkast Seers og ein-skilde andre kommisjonsmedlemar å overtyde han om at staten måtte ta over inntektene av denne avgifta².

Ved hjelp av budsjettframskrivingane vart det synt at det ved hjelp av koparavgifter og andre skattar ville bli mogleg å ha store budsjettoverskott og å bygge opp stigande valutareservar. Kommisjonen tilrådde til nytte ein del av budsjettoverskotta til å finansiere lån til privat næringsliv. Om kredittpolitikken elles tilrådde kommisjonen rasjonering av kreditten frå forretningsbankane.

Dei viktigaste lønspolitiske tilrådingane var at a) afrikanarar som etter kvart kunne ta over arbeid etter europearar, ikkje burde få like høg løn som dei, b) ein allmenn lønsstopp burde setjast i verk, og c) staten burde ta del i avgjerdene om løner i kopargruvene, ha kontakt med fagforeiningane og stø opp om den sosiale verksemda deira. Seers-kommisjonen konkluderte med at Zambia i røynda hadde eit val: I dei neste fem åra kunne landet anten ha stor lønsauke eller stor auke i sysselsettinga, ikkje begge.

Trass i at staten seinare tok over koparavgiftene, auka regjeringa Kaunda statsutgiftene så sterkt at landet fekk budsjettunderskott i staden for -overskott, og lønene auka med heile 20 prosent i gjennomsnitt for åra 1964-1969 (Jolly 1971, s.13). Budsjett- og lønspolitikken har vore viktige årsaker til at det landet som i 1964 såg ut til å kunne få større økonomisk framgang enn dei fleste andre utviklingsland, i dag er eit av dei utviklingslanda der det økonomiske utføret er størst. Andre årsaker har òg verka med til dette, mellom anna eit sterkt prisfall på verdsmarknaden for kopar frå 1974 av. Men hadde regjeringa følgd retningslinene frå Seers-kommisjonen, kunne den økonomiske stoda i dag likevel ha vore mye betre.

Dette skjedde ikkje fordi regjeringa var usamd i retningslinene, som vart utarbeidde i nært samarbeid med Kaunda og statsrådene hans. I alt fire heildagsmøte vart haldne mellom regjeringa og kommisjonen, og i tillegg hadde somme av kommisjonsmedlemene detaljerte drøftingar av spesielle spørsmål med både Kaunda og ein-skilde statsråder. Dessutan var det eit nært samarbeid mellom medlemene av kommisjonen og høgare teneste-



Petter Jakob Bjerve vart cand. oecon 1941 og dr.philos ved Universitetet i Oslo 1962. Han var universitetsstipendiat ved Universitetet i Oslo 1945-49, byråsjef i Finansdepartementet 1945-47, direktør i Statistisk sentralbyrå 1949-1980, Visiting professor ved Stanford University 1954-55 og finansminister 1960-63. Han har vore rådgjevar i økonomiske og statistiske spørsmål i ei rekkje utviklingsland.

menn i dei departement som hadde ansvaret for saksområdet deira. Kommisjonen la stor vekt på å leggje opp tilrådingane i samsvar med dei politiske vurderingane som regjeringa gav uttrykk for, og på å få kontroll frå tenestemenn av dei fakta som tilrådingane bygde på. Når retningslinene likevel ikkje på langt nær vart følgde, må årsaka ha vore skort på politisk vilje frå regjeringa si side.

I 1968-1969 var eg 13 månader i Pakistan som deltakar i ei rådgjevingsgruppe som Harvard universitet hadde der frå 1954 til 1970 (Bjerve 1991). Grappa var nært knytt til Planleggingskommisjonen, som hadde nestkommanderande i regjeringa som sjef. Oppdraget mitt gjekk ut på å samordne finans- og kredittpolitikken. Det eg arbeidde mest med, var analyse av dei økonomiske korttidstendensane og utforming av hjelpemiddel til opplegg av finans- og kredittpolitikken. Dette kravde særleg nært samarbeid med Planleggingskommisjonen, Finansdepartementet og Sentralbanken.

Harvardgrappa hadde den gongen kring 20 faste rådgjevarar. Desse hadde nært samarbeid med dei pakistanske tenestemennene i Planleggingskommisjonen, som for ein stor del hadde fått høgare utdanning ved Harvard. Dei fleste sosialøkonomane i Harvardgrappa kom frå USA, men ein del var òg rekrutterte frå andre land. I ulike tidsrom var såleis i alt åtte nordmenn med.

Grappa var med på å utarbeide alle femårsplanane til og med den femte, som gjaldt 1970-1975. I 1968 tok leiaren av grappa, som då var finansråd Eivind Erichsen, initiativ til dessutan å lage årlege planar. Rådgjevarane tok òg del i utforminga av den løpande makroøkonomiske politikken. Dei kunne, når det var formålstenleg, ta personleg kontakt med jamvel dei høgaste embetsmennene, og til desse kunne dei levere brev frå Planleggingskommisjonen ferdig til underskrift. Denne pågåande arbeidsmåten var ofte naudsynt for å få framdrift i ei sak.

Harvardgrappa arbeidde nærmast som ein del av Planleggingskommisjonen. Medlemene både planla politikk og analyserte verknadene av politikken. Kvart medlem kunne gje råd på eine vegner, skriftleg eller munnleg, som regel i samråd med leiaren og andre medlemar av grappa. For arbeidet mitt var det ein føremonn å ha ar-

² Om dette fekk utanriksminister Halvard Lange dåverande ekspedisjonssjef Jens Evensen til å utarbeide ei folkerettsleg grunnleggning, som eg sendte til statsminister Kaunda

beidsplass i både Planleggingskommisjonen og Sentralbanken, slik at eg kunne dra nytte av personleg kontakt med sjefane og einskilte ekspertar i begge desse institusjonane.

Rådgjevarane hadde gjerne ein eller fleire pakistanske samarbeidspartnarar. Ved å lære opp desse kunne dei etter kvart gjere seg sjølv overflødige. Men det lykkast ikkje alltid. Det kunne vere vanskeleg å få ein samarbeidspartner frigjort frå anna arbeid, og rådgjevarane var ikkje like godt motiverte for eller skikka til å drive opplæring.

Verksemda ved Harvardgruppa i Pakistan er eit døme på utviklingshjelp som etter ei tid gjer seg sjølv unødvendig. Då gruppa av politiske grunnar vart avvikla noko tidlegare enn avtalt, hadde sentraladministrasjonen ein makroøkonomisk ekspertise som kunne måle seg med ekspertisen i mange utvikla land.

Eit problem for meg var ein fagleg fråstand mellom Planleggingskommisjonen og Finansdepartementet. Kommisjonen var dominert av sosialøkonomar og på toppnivå av administratorar og ein statsråd som gjerne følgde råd frå sosialøkonomane. Finansdepartementet derimot hadde ein statsråd som var godseigar, utan makroøkonomisk forståing, og var dominert av ein finansråd med ry for å vere sterk både administrativt og politisk (seinare vart han såleis president), men som var meir oppteken av å unngå underskott på statsbudsjettet enn av verknadene av budsjettpolitikken.

Både Planleggingskommisjonen og Sentralbanken synte interesse for dei analysane eg laga om økonomiske korttidstendensar, men eit møte med finansråden om ein slik analyse var heller nedslåande. På dette møtet nytta eg òg høvet til å argumentere til føremonn for ei nasjonaløkonomisk gruppering av statsbudsjettet og for ein reform av kontosystemet for statsrekneskapen som automatisk ville gje ei slik gruppering. Men han var ikkje interessert.

For å kunne samordne finans- og kredittpolitikken var det viktig å byggje ut ein finansrekneskap som femna om både den offentlege sektoren og kredittinstitusjonane. Sjefen for den statistiske avdelinga i Sentralbanken var interessert i ein slik rekneskap og frigjorde ein av dei yngre medarbeidarane sine for denne oppgåva. Under mi leiing utførte han eit framrakande arbeid som på etter måten kort tid gjorde det mogleg å få ferdig ein førebels rekneskap som omfatta fire sektorar (staten, Sentralbanken, forretningsbankane og ein restsektor) og tre slag fordringar og gjeld (innanlandske kontantar, andre innanlandske fordringar og utanlandske fordringar). Endringane i fordringar og gjeld vart kryssgrupperte mellom sektorane.

Tal frå denne finansrekneskapen vart nytta til å syne korleis a) staten og Sentralbanken kvar for seg og til saman kunne påverke likviditeten hos forretningsbankane og restsektoren og b) kreditttilførsla til restsektoren vart påverka av staten, Sentralbanken, forretningsbankane og utlandet. Dessutan vart det c) synt kor store både inn-

tektsverknadene og dei kombinerte inntekts- og likviditetsverknadene av statstransaksjonane var.

På slutten av opphaldet mitt vart det fullført ein finansrekneskap med åtte sektorar og åtte grupper av finansobjekt for åra 1963-1964 til 1967-1968. Det er vanskeleg å vurdere kva denne finansrekneskapen fekk å seie for utviklinga av analysar av finans- og kreditthøva i Pakistan. Men som nemnt i (Bjerve 1991, s.240), tyder publikasjonar frå Finansdepartementet, Planleggingskommisjonen og Sentralbanken på at rekneskapsopplegget har sett spor etter seg.

Elles laga eg mellom anna eit notat om fordelingsverknadene av ei nedsetjing av minsteprisen på kveite frå 17 til 14 rupiar pr. maund ved sal til staten. Analysen synte at eigarane av dei største jordeigedomane, som utgjorde 10-15 prosent av alle bruka, ville li alvorlege tap. Resten ville ikkje få nemneverdige tap eller ville få føremonn av prisnedsettinga. Elles ville nedsettinga først og fremst kome folk utanom jordbruket til gode, særleg dei fattigaste. Notatet førte til at Planleggingskommisjonen gjorde framlegg til presidenten om ei noko mindre prisnedsetjing enn eg tilrådde, og han godtok framlegget. Men nokre månader etter vart kveiteprisen heva til det tidlegare nivået. Storgodseigarane var for mektige.

I april 1971 var eg medlem av ein Seers-kommisjon i Sri Lanka, eller Ceylon som landet den gongen heitte (Bjerve 1994). I tidsromet februar 1976 til desember 1977 hadde eg dessutan tre personlege oppdrag der for FN. Desse gjaldt i hovudsak makroøkonomisk politikk og gjekk mellom anna ut på å følgje opp tilrådingane frå Seers-kommisjonen.

Denne kommisjonen hadde heile 34 medlemar, som for det meste var sektoreksperter. Dessutan fekk kommisjonen hjelp både av mange internasjonale ekspertar som var stasjonerte i landet, og av tenestemenn i statsadministrasjonen og Sentralbanken. Mandatet gjekk først og fremst ut på å leggje opp ein strategi for høg og produktiv sysselsetting på lang sikt og å tilrå middel som på kort sikt kunne auke sysselsettinga. Landet hadde då ei arbeidsløyse på 14 prosent av arbeidsstyrken og 70 prosent for dei som hadde fullført vidaregåande utdanning.

Dette hang særleg saman med ein sterk folketilvekst og ei forverring av bytehøvet andsynes utlandet. Forverringa av bytehøvet førte til ein nedgang i den importen til produksjonsformål som landet måtte nytte valuta til. Valutaproblemet hadde òg vorte forsterka av ein alt for ekspansiv økonomisk politikk. Statsutgiftene hadde såleis auka som følgje av ei kraftig utbygging av helse- og utdanningsstellet, store pristilskott på ris, sukker og einskilte andre konsumvarer og omfattande investeringar i offentlege foretak, som for det meste gjekk med underskott. Utgiftsauken vart berre delvis finansiert ved skattar og avgifter, og i 1971 kom underskottet på statsrekneskapen opp i nesten 10 prosent av bruttonasjonalproduktet. I tillegg vart etterspurnaden stimulert av eit lågt rentenivå.

For å kunne meistre valutaproblemet vart ei stendig strengare direkte import- og valutaregulering nytta, og

det kjøpepresset som den ekspansive politikken skapte, vart freista motverka ved direkte prisregulering. Berre ris vart formelt rasjonert, men mange andre varer vart i røynda rasjonerte gjennom køar, sal under disken og svartebørs. Som nemnt i (Bjerve 1994, s.10), fekk mengde- og prisreguleringane uheldige verknader på både produksjon og sysselsetting.

Seers-kommisjonen gjorde mange framlegg for å minske desse problema. I staden for å gje ein rasjon ris gratis og ein annan til nedskreven pris, gjekk kommisjonen inn for å halde ved lag rasjonane, men minske subsidieringa, mellom anna av sukker og kunstig vatning i jordbruket. Elles la kommisjonen stor vekt på inntektspolitikken. På same viset som for Zambia vart det hevda at landet stod framfor eit val mellom stor lønsauke og stor auke i sysselsettinga. Elles vart det tilrådd oppretta eit inntektsråd og ei lønsnemnd.

Kommisjonen hevda vidare at Sri Lanka på lang sikt burde gå over frå å ha eitt sett valutakursar i staden for dei to som då gjaldt, men meinte at ei slik omlegging ikkje ville vere realistisk før i midten av 1980-åra. Dessutan vart det tilrådd ei viss skjerping av skattlegginga, men skattepolitikken vart ikkje teken opp i full breidde. Det vart heller ikkje rentepolitikken. I rapporten vart det ikkje ofra meir enn 14 sider på dei valuta- og finanspolitiske tilrådingane, og pengepolitikken vart avfeidd med to korte avsnitt. Tilrådingane bar såleis i seg berre ei delvis omlegging frå direkte til indirekte verkemiddel. Omlegginga kunne minske presset mot dei direkte reguleringane, men ikkje gjere ei avskaffing mogleg.

Kommisjonsarbeidet vart diverre hemma av at den såkalla «ungdomsrevolusjonen» braut ut like etter at arbeidet byrja. I den første tida vart difor kommisjonsmedlemene stengt inne på hotellet der vi budde, utan dei kontaktane med folk utanfor som var planlagde. Etter at unnakstilstanden var oppheva, vart det for kort tid til slike kontaktar, særleg når dei kravde reiser utanom Colombo. Ei anna ulempe var at manuskriptet til rapporten, som kom opp i vel 500 trykksider, måtte skrivast ferdig etter at kommisjonsmedlemene hadde reist heim (International Labour Office 1971).

Då eg kom tilbake til Sri Lanka i 1976, var dei økonomiske problema endå alvorlegare enn fem år tidlegare, særleg fordi produksjonen og sysselsettinga vart hemma av faktorar på tilbodssida. Ei omfattande omlegging av den økonomiske politikken var meir naudsynt enn nokon gong før. Utover hausten 1976 og nyåret 1977 freista eg i fleire notat å grunngje dette. I februar 1977 leverte eg til slutt eit notat der både finanspolitikken, penge- og kredittpolitikken, pris- og lønspolitikken, valutapolitikken og mengdereguleringane vart drøfta. I dette Februarnotatet vart det ved hjelp av ein enkel modell gjort overslag over bruttonasjonalproduktet og komponentane av det for tidsromet 1977-1982. Det vart rekna ut at ved å importere så mange innsatsvarer som naudsynt for å unngå flaskehal-sar i produksjonen, og ved å auke investeringane i pro-

duksjonsutstyr og lager, ville volumet av bruttonasjonalproduktet kunne auke med seks prosent årleg.

I (Bjerve 1994, s.13-14) er det gjort greie for den verkemiddelbruken som dette ville krevje. Her kan det vere nok å nemne at det vart tilrådd ei særleg radikal omlegging av finanspolitikken. Nettoskatten måtte såleis aukast frå 9,0 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1977 til 15,1 prosent i 1980 og 15,7 prosent i 1982. Dette bar i seg ei fordobling av nettoskatten frå 1977 til 1980.

For å få til ein så sterk auke måtte både skattane bli heva og tilskotta frå staten bli minska sterkt. Ei vurdering av korleis dette burde gjerast, måtte byggje på ein omfattande analyse av moglege endringar av dei ulike skattar og tilskott, og av korleis slike endringar ville verke både på utnyttinga av ressursane og på inntektsfordelinga. Ut frå ein slik analyse kunne det vere mogleg å gjere framlegg til politikk i lys av dei måla regjeringa tok sikte på.

Det lykkast å organisere eit samarbeid om dette med heile 14 deltakarar frå Finansdepartementet, Skattedirektoratet og Sentralbanken, og med deltaking av tre utlandske ekspertar. Desse utarbeidde notat om spesielle emne og skreiv utkast til 10 av 12 kapittel av ein rapport på 210 sider. Sjølv drøfta eg utkast til desse kapitla med forfattarane og skreiv innleiings- og sluttkapitla. I tillegg til ein analyse av dei viktigaste slag skattar og avgifter hadde rapporten i sluttkapitlet ein analyse av systemet av skattar og tilskott som eit heile.

Då eg drog tilbake til Norge i februar 1977 var dei tre første kapitla så å seie ferdige, og arbeidet med dei andre var kome så langt at dei vonleg kunne fullførast av forfattarane i samsvar med den rettleiinga som eg hadde gjeve dei. Men framdrifta gjekk seinare enn vona, og difor vart eg beden om å kome til Sri Lanka på ny for å stå for arbeidet vidare. Det gjorde eg i tida frå 6. oktober til 5. desember 1977.

I mellomtida vart regjeringa Bandaranaike, etter sju år ved roret, avløyst av ei høgreorientert regjering Jayewardena. I november kunngjorde finansministeren i den nye regjeringa ei kraftig omlegging av den makroøkonomiske politikken:

- 1) Budsjettet hans for 1978 bar i seg at nettoskatten ville auke sterkt, mellom anna fordi pristilskotta på matvarer skulle avskaffast for alle så nær som for hushald med særleg låg inntekt,
- 2) ein 21 prosent prisauke skulle skje for sal av ris frå produsent til staten,
- 3) ein auke på 25 prosent skulle gjennomførast for dei lågaste arbeidslønene,
- 4) tak på utlån skulle innførast,
- 5) ein renteauke frå 7-8 prosent til 12-18 prosent skulle skje for spareinnskott,
- 6) mange slag import skulle frigjerast og toll skulle brukast i staden for mengderegulering av importen og
- 7) devaluering og overgang til berre eitt sett valutakursar vart varsla.

Denne politikken, som likna særns mye på den eg hadde gjort framlegg om i Februar-notatet, stimulerte den økonomiske veksten sterkt, men arbeidsløysa lykkast det ikkje å få ned (Bjerve 1994, s. 21). Følgjene for inntektsfordelinga vart òg alvorlege. For store grupper av fattige gjekk levestandarden ned eller stagnerte i dei første åra (Universitetet i Bergen, s. 80).

Eg fekk ikkje vere med på å leggje opp den nye politikken. Ekspedisjonssjefen for den avdelinga i Planleggingsdepartementet der eg var rådgjevar, bad meg tilby departementsråden i Finansdepartementet hjelp med dette, men fleire freistnader på det førte ikkje fram.

Frå februar 1984 til april 1986 var eg med i ein skattekommisjon i Zimbabwe saman med ni lokale og fire andre utanlandske medlemar. Mandatet var i hovudsak å gje oversyn over og analysere verknadene av det systemet av skattar og overføringar som landet hadde, og å gjere framlegg om ønskelege endringar.

Dei utanlandske medlemane var valte frå land med røynsler som ein meinte var eller ville bli relevante ved utforminga av eit nytt skattesystem for Zimbabwe (India, Norge, Storbritannia, Sverige og Jugoslavia). Leiar av kommisjonen var Dr. Raja J. Chelliah frå India.

Kommisjonen hadde eit sekretariat med seks fagfolk, mellom anna ein framrakande skatteekspert frå Storbritannia, og tilstrekkeleg kontorpersonale og -utstyr. Dessutan vart fleire konsulentar engasjerte. Dei utanlandske kommisjonsmedlemane og i mindre monn eit par av dei innanlandske, utførte òg sekretariatsarbeid, særleg formannen og to av medlemane. Dei var i Harare i lengre tidsrom for å lage særutgreingar.

Kommisjonen hadde i alt seks samlingar, tre i 1984, to i 1985 og ei i 1986, som varte frå 16 til 25 dagar. I 1984 og delvis i 1985 vart tida under samlingane nytta til å drøfte materiale som etter kvart vart ferdig og til møte med representantar for stat og kommunar, organisasjonar og andre interesserte. Seinare gjekk storparten av tida med til å drøfte utkast til rapport. Kommisjonen satt delvis saman heile dagen, men ofte måtte medlemane nytte ettermiddagane og helgedagane til dokumentlesing. I alt hadde kommisjonen 55 møter i 1984, 40 i 1985 og 9 i 1986³. Dessutan hadde kommisjonen 51 høyringar i og utanfor Harare der i alt over 300 personar deltok. Dette var ikkje minst nyttige fordi dei mellom anna klårla lokale problem. Kommisjonen hadde òg eit eller fleire møte med statsministeren, finansministeren, kommunalministeren, landbruksministeren og sentralbanksjefen.

Rapporten frå Skattekommisjonen (Government of Zimbabwe 1986) kom opp i heile 420 foliosider, og har ei lang rad med framlegg til endringar i skattesystemet. Av desse kan det vere verd å nemne overgang frå to til ein sats for omsetnadsskatten, større vekt på vareskattar, bruk av tollavgifter i staden for mengderegulering av importen, særskild likning av ektefeller, ferre satsar i personskattlegginga og litt mindre sterk progresjon, sløyfing av somme skattefrådrag og reduksjon av andre, endringar i skattleg-

ginga av visse slag kapital, t.d. fast eigedom, og endeleg mange forenklingar av skatteadministrasjonen. Elles tilrådde kommisjonen ein mindre sterk vekst i statsutgiftene, særleg i pristilskotta, og ein reduksjon av underskottet på statsbudsjettet. Ein god del forbetringar av planleggings- og budsjetteringssystemet og ei styrking av datagrunnlaget for skattlegginga vart det òg gjort framlegg om.

STATISTISK RÅDGJEVING

I Pakistan ønska både Planleggingskommisjonen og Sentralbanken råd om statistikk og statistikkpolitikk som det var mogleg å gje utan større tidsbruk. Nokre døme på dette er gjevne i (Bjerve 1991, s. 243-244). To av dei viktigaste var heving av løna til direktøren for det statistiske sentralbyrået til ekspedisjonssjefs nivå og overføring til byrået av ansvaret for både folketeljning og landbruksteljning, som var departementale oppgåver. Begge vart gjennomførde.

Som medlem av Seers-kommisjonen i Sri Lanka, hadde eg statistisk rådgeving som sær oppgåve. I eit notat på 91 sider gjorde eg greie for ønskelege forbetringar av den offisielle statistikken, gav retningslinjer for gjennomføringa av forbetringane og klårla dei ressursane som trongst (Bjerve 1971). Dessutan laga eg utkast til program for utbygginga av statistikken over eit tidsrom på 5-15 år og eit notat om organisasjonen av statistikken både på kort og lang sikt. Tilrådingane vart godtekne av ei arbeidsgruppe som eg var leiar av, og deretter drøfta på eit særskild møte i kommisjonen.

Under eit kort opphald i Sri Lanka i februar 1976 hadde eg møte om statistikk og makroøkonomisk planlegging med representantar frå Planleggingsdepartementet, Finansdepartementet, Det statistiske sentralbyrået, Sentralbanken, Universitetet og FN-representasjonen i Colombo, i alt 28 personar. Mellom desse var finansministeren, finansråden og sentralbanksjefen. Etterpå laga eg to korte notat, eit om statistikk og eit om planlegging.

Her kan det vere nok å nemne konklusjonane i det første av desse notata, nemleg at det måtte bli 1) oppretta fleire stillingar i sentralbyrået, 2) gjennomført ein vesentleg lønsauke for statistikarar, 3) ført ein aktiv politikk for å styrke staben av høgt kvalifiserte statistikarar og 4) rekruttert fleire utanlandske rådgjevarar på dette området. Tilsvarende råd hadde eg gjeve alt i 1971 utan at dei i mellomtida hadde vorte godt nok følgd opp.

I tidsromet 1973-1982 var eg i Bangladesh på fire kortvarige oppdrag (2-4 veker) som gjaldt utbygginga av ein

³ Våren 1984 vart det sett inn ein annonse i avisene om at dei som ønska det kunne sende inn skriv til kommisjonen om kva endringar i skattesystemet dei meinte var ønskelege. I tillegg vart det sendt ut eit spørjeskjema med ei lang rad med spørsmål. Som resultat av det fekk kommisjonen inn 208 svar frå departement, kommunestyre, organisasjonar, føretak og einskildpersonar. Svara varierte frå korte fråsegner til notat på bortimot 100 maskinskrivne sider. I tillegg fekk kommisjonen utgreingar frå fagfolk i sekretariatet og bakgrunnsdokument utarbeidd av konsulentar og eigne medlemar.

offisiell statistikk etter at landet hadde rive seg laus frå Pakistan i desember 1971. Tidlegare vart storparten av statistikken for Aust-Pakistan utarbeidd av det statistiske sentralbyrået i Karachi. No måtte det nye landet gjere det sjølv.

I (Bjerve 1992) er det gjort greie for kva slags hjelp utanfrå som landet fekk for statistiske formål i dette tidsrommet og gjeve eit oversyn over utviklinga for organisasjonen av statistikkproduksjonen, personaltilhøva, kontorlokale, utstyr og materiell, framdrifta av statistikkproduktet og metodikken. Dessutan er verknaden av hjelpa for desse formåla freista vurdert. Her vil framstillinga bli avgrensa til dei viktigaste tilrådingane som vart gjevne ved kvart oppdrag.

Det første oppdraget i 1973 vart finansiert av Chr. Michelsens Institutt og gjaldt omorganisering av dei statistiske tenestene, utvikling av eit statistisk system og utarbeiding av ein tidsplan for gjennomføringa. Året før hadde M. Selsjord og J. Skutle frå Chr. Michelsens Institutt laga ein rapport der det mellom anna vart tilrådd å skipa eit fagleg uavhengig Statistisk sentralbyrå med omfattande funksjonar og med ei sterk leiing. I rapporten min, som vart utarbeidd i samarbeid med Selsjord, vart det gjort framlegg om eit byrå som skulle omfatte det statistiske sentralorganet som alt var skipa, og dessutan den viktigaste årlege statistikken som ulike departement hadde ansvar for, folke- og landbruksteljingar, nasjonalrekneskap og analysar av økonomiske og sosiodemografiske tilhøve.

Internt vart sentralbyrået tilrådd organisert i avdelingar etter hovudfunksjon med sjefar direkte under toppsjefen. For kvar sjefsstilling vart dei viktigaste arbeidsoperasjonane skissert. Lønene vart tilrådd oppgraderte til same nivå som for personalet i Planleggingskommissjonen. I samsvar med rapporten frå Selsjord og Skutle vart det tilrådd oppretta eit nasjonalt statistisk råd som skulle gjere byrået mest mogleg sjølvstendig andsynes styresmaktene og fremje kontakten mellom byrået og statistikkbrukarane på høgt nivå. For å få til best mogleg kontakt med brukarar på lågare nivå vart det dessutan tilrådd oppretta særskilde kontaktgrupper og prosjektgrupper for planlegging av statistikk.

Hausten 1974 vedtok regjeringa, stort sett i samsvar med 1973-rapporten, å skipa eit Bangladesh Bureau of Statistics (BBS). Men det tok lang tid før den nye institusjonen vart bygd ut.

Det andre oppdraget vart gjennomført i 1976. Det vart finansiert av FN og gjaldt opplegg av statistisk politikk og vurdering av eit hjelpeprosjekt som FN då hadde sett i gang for å «styrke den offisielle statistikken» i Bangladesh. Då eg kom til landet i januar dette året, stod det enno att å gjennomføre viktige sider ved sentraliseringa av statistikken og sjefen for BBS hadde ikkje vorte utnemnt før hausten 1975. Nyrekruttering av fagfolk elles hadde ikkje lykkast. Lønene var enno ikkje oppgraderte, og skorten på fagfolk var endå større enn tre år tidlegare. Kontorpersonalet hadde vokse sterkt, særleg som følgje

av folketeljinga 1974, og kontora var spreidde på heile 13 lokale i Dhaka, som delvis låg langt frå kvarandre. I 1976-rapporten vart det difor på ny tilrådd oppgradering av lønene og dessutan å samle alle kontora i ein bygnad.

Det tredje og fjerde oppdraget vart gjennomførte i 1980 og 1982, då eg var leiar for to FN-utval som skulle gje oversyn over og vurdere framgangen med hjelpeprosjektet.

I 1980 var sentraliseringa stort sett gjennomført og både det nasjonale rådet, fleire rådgjevingsgrupper og ei prosjektgruppe for avlingsstatistikk var skipa. Men den indre organisasjonen av BBS var enno ikkje god nok, og både i 1980- og 1982-rapporten vart det gjort framlegg om endringar. Personalstoda var i 1980 vesentleg betre enn i 1976, mellom anna fordi så mange som 15 funksjonærar hadde vendt tilbake frå studiar og opplæring i utlandet og fordi lønene no var oppgraderte til å bli like gode som for Planleggingskommissjonen, den viktigaste konkurrenten ved rekrutteringa av fagfolk. I 1982 hadde talet på fagfolk i sjefsstillingar stege vesentleg, og mange av fagfolka på lågare nivå hadde vorte betre kvalifiserte.

Gjennom andre halvparten av tiårsperioden 1973-1982 vart det bygd opp eit personale i Dhaka som kunne produsere ein god del statistikk. Men dei lokale funksjonæranane kringom i landet, som framleis hadde svært låge løner, var dårleg kvalifiserte, og det gjekk ut over kvaliteten av statistikken. Ein del av dei data som BBS offentliggjorde var lite relevant, og det vrimla av feil i publikasjonane. Dette hang mellom anna saman med at byrået enno ikkje utførte analysar ved hjelp av statistikk, slik som tidlegare tilrådd.

I den første tida etter sjølvstendet var spreinga av statistikken lite formålstenleg. Først i 1980 vart det gjort vesentlege framsteg; men enno var ikkje publikasjonane godt nok tilpassa til kvarandre. I 1980-rapporten vart difor ei ny vurdering av publikasjonane tilrådd. I 1982-rapporten vart det gjort mange tilrådingar om korleis statistikken både kunne produserast og spreiaast betre. Fleire av desse var gjengangarar frå tidlegare rapportar. Det stod enno att å gjennomføre administrative rutinar som kunne synast sjølvvsagte. Men det var gjort viktige framsteg òg, både administrativt og metodisk, og desse hadde ført til at ein del av statistikkproduktet var både meir påliteleg og relevant.

VURDERINGAR

I alle landa der eg hadde oppdrag, var tenestemennene stort sett svært tenesteviljuge. Dei gav opplysningar som trongst og utførte arbeid som oppdraget kravde. Motbøren i finansdepartementa i Pakistan og Sri Lanka var unnatak som skreiv seg frå at eg administrativt var knytt til departement for planlegging..

Dei regjeringsmedlemane som eg hadde mest kontakt med, stødde òg godt opp om arbeidet. Det gjaldt særleg i Zambia og Zimbabwe, der jamvel statsministrane stilte

opp, og det gjaldt Pakistan der Harvardgruppa låg under nestkommanderande i regjeringa. Denne kontakten klårta dessutan kva mål regjeringane hadde for utviklingsverksemda, og i kva monn dei godtok førebels tilrådingar som vart lagt fram for dei.

Kva utbyte tenestemennene og regjeringsmedlemene på si side hadde av samarbeidet er det vanskelegare å fastslå. Men det kan ikkje vere tvil om at somme tenestemenn i Zambia, Pakistan, Sri Lanka og Zimbabwe drog metodisk lærdom om finans- og kredittpolitikk, at fleire tenestemenn i dei to sistnemde landa spesielt hadde utbyte av det skattepolitiske samarbeidet og at statistikarane i Bangladesh lærte ein god del. Kva regjeringsmedlemene lærte er meir uvisst.

Fleire av rådgjevingssoppgåvene mine såg ut til å kunne kaste ein god del av seg. Særleg gjaldt det den finanspolitiske rådgjevinga, til dømes om bruk av finansrekneskap ved opplegg av finans- og kredittpolitikk, og om analysar av korleis endringar i skattar og overføringar verkar. Den statistiske rådgjevinga gav òg resultat. Men det var ein tendens til å gje statistikk vesentleg lågare prioritet enn planlegging ved utnyttinga av dei menneskelege ressursane. Statistikkarbeid vart undervurdert og planlegging overvurdert.

Organisering av rådgjevinga i internasjonale kommisjonar gjorde det mogleg å dra føremonn av ekspertise på mange område og av røynsler frå mange land. Rapportane frå desse kommisjonane var stort sett gode, og tilrådingane kunne ha gjort ein betre politikk mogleg, såframt dei hadde vorte gjennomførte. Det kunne dei truleg ha vorte i større grad dersom regjeringane hadde laga og offentleggjort skriftlege fråsegner om rapportane, slik praksis er her heime, særleg såframt dei hadde vorte drøfta i parlamenta. Ei anna sak er at embetsmenn i Zambia, Sri Lanka og Zimbabwe må ha hatt fagleg utbyte av rapportane.

Harvardgruppa i Pakistan representerte på fleire måtar ei meir effektiv organisasjonsform enn dei internasjonale kommisjonane, mellom anna fordi samarbeidet både mellom rådgjevarar innbyrdes og mellom desse og ein-skilde tenestemenn og regjeringsmedlemar vart nærare og meir varig. Etter at Harvardgruppa i Pakistan vart utvikla, har liknande grupper vorte organisert i mange andre utviklingsland, og i dag har Harvard i verksemd over 40 utviklingsprosjekt som meir eller mindre svarar til prosjektet i Pakistan (HIID 1996, p. 87).

Arbeidet mitt i Bangladesh i 1973-1982 og i Sri Lanka i 1976-1977 var i hovudsak personlege oppdrag for FN. Ei av røynslene frå oppdraga i Bangladesh var at eg sjølv måtte spore opp rapportar av interesse for arbeidet mitt som andre tidlegare hadde levert til FN. Ei anna røynsle frå både Bangladesh og Sri Lanka var at FN aldri gav tilbakemelding om tilrådingane i rapportane mine. Ein einaste gong fekk eg melding om at rapporten min var motteke og at innhaldet ville bli kommentert seinare, men korkje i dette eller andre tilfelle opplevde eg å få tilbakemelding. Dette reiser tvil om FN dreg nytte av slike rapportar. For rådgjevarar som gjennom lengre tidsrom leverer den eine rapporten etter den andre utan å få tilbakemelding, må dette verke nedslåande.

Fire av dei fem landa eg hadde oppdrag i, såg ut til å ha gode naturlege vilkår for utvikling. Zambia hadde rike kopargruver og store vidder med fruktbart jordbruksland. Sri Lanka gav nærmast inntrykk av å vere ein grøn, fruktbar hage. Pakistan hadde føremonn av å ha mange dugande storbønder og forretningsfolk som kom til landet etter delinga av India, og Zimbabwe hadde ei gruppe europeiske forretningsdrivande som kunne syte for økonomisk framdrift. Om desse landa kunne ein rådgjevar bli optimistisk både om utsynet for økonomisk vekst og om verknadene av eige rådgjeving. Men for alle så nær som Zimbabwe har særleg den politiske utviklinga gjort optimismen til skamme.

REFERANSAR:

- Bjerve, P.J. (1971): Statistical Policy and Organization. Stensilert.
Bjerve, P.J. (1990): Ein tidleg freistnad på teknisk utviklingshjelp. Sosialøkonomen, Oslo, no. 4, 24-29.
Bjerve, P.J. (1991): Teknisk rådgjeving i Pakistan. Forum for utviklingsstudier, Oslo, nr. 2, 229-245.
Bjerve, P.J. (1992): Utviklingshjelp til offisiell statistikk i Bangladesh. Rapportar frå Statistisk sentralbyrå 92/16, Oslo-Kongsvinger.
Bjerve, P.J. (1994): Utviklingsoppdrag i Sri Lanka. Rapportar frå Statistisk sentralbyrå 94/28, Oslo-Kongsvinger.
Government of Zimbabwe (1986): Report of the Commission of Inquiry into Taxation. Harare
Harvard Institute for International Development (1995): 1993-1995 Bi-annual Report. Cambridge Massachusets.
International Labour Office (1971): Matching employment opportunities and expectations. Report and technical papers. Geneva
Jolly, R. (1971): The Seers Report in Retrospect. African Social Research, 11 June
United Nations; Economic Commission for Africa, Food and Agriculture Organization (1964): Report of the UN/ECA/FAO Economic Survey Mission. Ndola.