

---

# Stat og verdighet i økonomisk vekst: Eksemplet Vietnam

---

Stein Tønnesson

Den sosialistiske republikk Vietnam (SRV) er et av verdens fattigste land. De 77 millioner innbyggerne har en gjennomsnittlig årsinntekt på bare 360 US dollar. Omlag halvparten av befolkningen levde ennå i 1994 i det Verdensbanken kaller «absolutt fattigdom», og mellom 3 og 5 millioner sultet. Men i de siste 7-8 årene har Vietnam gjennomgått betydelige reformer og oppnådd sterk økonomisk vekst: over 8% årlig økning i nasjonalproduktet siden 1991.<sup>1</sup> I 1996 ble veksten offisielt oppgitt til å være 9,5%, men dette tallet kan være overdrevet. Av alle de sosialistiske planøkonomiene er det bare Kina som har oppnådd en sterkere økonomisk vekst i reformperioden enn Vietnam. Kambodsja, Laos og Cuba ligger langt etter. Nord-Korea er knapt kommet i gang med reformer og befinner seg i dyp krise.

Kina og Vietnam har satsset på å slippe markedskreftene løs både utenfor og innenfor den offentlige sektor uten å bygge ned eller priva-

---

1 I denne artikkelen vil jeg diskutere *økonomisk vekst* i stedet for *utvikling*. Jeg oppfatter vekst som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for utvikling. For at vekst skal fortjene hedersordet utvikling, må den være bærekraftig og komme store deler av befolkningen til gode. Det er viktig å ikke forveksle vekst og utvikling, men holde dem analytisk atskilt. En stat kan hemme den økonomiske veksten ved å legge sterk vekt på miljø og sosial rettferdighet. Men det er også mulig å stimulere økonomisk vekst gjennom en utviklingspolitikk som sikter mot en rettferdig fordeling av f.eks. jord og tilgang på kreditt. En stat kan også hemme økonomisk utvikling ved å satse så sterkt på vekst at det ikke blir tatt hensyn til miljøet, og slik at bare visse regioner og sektorer blir tilgodesett.

tisere den statseide industrien. Slik har de oppnådd vekst uten den typen av «hestekur» som vi kjenner fra Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen. Mens russerne har fått sine levekår forverret år for år, har deres tidligere klientstat Vietnam opplevd en betydelig forbedring siden den sovjetiske hjelpen falt bort i 1989. At det ikke kjentes nødvendig med noen hestekur i Vietnam, skyldtes dels at kommunistpartiet ble sittende ved makten, dels at den overvelende delen av befolkningen er bønder slik at det ikke fantes noen stor statlig industrisektor. Men kommunistpartiet har også forsøkt å effektivisere og til dels slå sammen de omlag 12 000 statseide bedriftene som tross alt fantes. På dette området har Vietnam fulgt den kinesiske modellen. De rent statseide bedriftene er stort sett lite konkurranseedyktige, men utgjør små sanfunn som sikrer sosial sikkerhet for de sysselsatte, og samtidig utgjør de en maktbasis for en maktelitte som ønsker å temme, men også tjene på, markedsøkonomiens vekst. Etter den vietnamsiske reformen gjensto omlag 6500 statseide bedrifter, og i det siste har de faktisk økt både antallet av sysselsatte og sin andel av landets nasjonalprodukt. I 1996 ble noen av de største slått sammen i såkalte General Corporations, etter sørkoreansk modell. Sør-Koreas Daewo er forøvrig den klart største utenlandske investor i Vietnam i dag.

Overgangen fra sosialistisk planøkonomi til ulike former for markedsøkonomi i en lang rekke land i 1980- og 90-årene har skapt et nytt felt for utviklingsforskningen. Dette var emnet for Verdensbankens *World Development Report 1996*, og statens rolle i økonomisk utvikling skal i sin fulle bredde tas opp i 1997-rapporten. Mange interessante forskning er alt utført om reformprosessen i Vietnam, og de første spennende arbeidene er utkommet. Den beste syntesen så langt er Adam Eforde og Stefan de Vylder: *From Plan to Market* (1996).

Med utgangspunkt i den litteraturen som allerede foreligger, kan det stilles tre viktige spørsmål:

- 1 Hvilken rolle har den vietnamsiske staten spilt i den økonomiske veksten vietnameserne har opplevd siden slutten av 1980-årene?
- 2 Vil staten i sin nåværende form virke fremmende eller hemmende på fortsatt økonomisk vekst?
- 3 Kan det trekkes noen mer allmenne slutninger av det vietnamsiske eksemplet når det gjelder hvordan statens rolle i økonomisk vekst bør analyseres?

## Den vietnamsiske statens rolle

For å svare på spørsmålet om statens rolle i den veksten som er skjedd siden slutten av 1980-årene, er det først nødvendig å gi en beskrivelse av den vietnamsiske staten. Med den svenske økonomiske historikeren

Anne Jernecks ord må vi «pakke den opp» (unpack the state).

Med et geologisk bilde kan vi si at den vietnamsiske staten består av en rekke lag eller segmenter som har avleiret seg i ulike historiske epoker. Store politiske eller militære omveltninger medfører sjelden noen total avskaffelse av den staten som eksisterte fra før. Den blir for en stor del opprettholdt, men får en ny ledelse, visse nye institusjoner og nye offisielle prinsipper. Jeg har i en artikkel om statlig kapasitet i Vietnam utskilt et antall historiske epoker, som alle kan gjenfinnes i visse sider ved den vietnamsiske statens struktur, kultur og prioriteringer i dag (Tønnesson forthcoming).

Den første epoken er det sterkt konfusianske Nguyen-dynastiets tid, som varte fra 1802 til den franske koloniseringen 1863-84 – i det sentrale Vietnam (Annam) helt til keiserens abdikasjon i 1945. Fra Nguyen-dynastiets keiserlige administrasjon stammer en rekke oppfatninger om embetsmannsdyder, respekt for landsbyenes selsvsyre og et syn på Kina som sivilisasjonens sentrum. Den neste epoken er den franske koloniperioden fra 1884 til 1954. Fra denne epoken har staten mye av sin infrastruktur og flere grunnleggende administrative og sektormessige inndelinger, og dessuten en politisk kultur basert på utstrakt politiovervåking. Fra den franske perioden stammer også oppfatningen om et mange hundre år gammelt nasjonalt motsetningsforhold til Kina som en truende nabostat. I de siste tiårene av den franske koloniperioden vokste grunnlaget fram for en tredje epoke i form av en antikolonialistisk frigjøringsbevegelse med et internasjonalt perspektiv, en sterk posisjon på grasrota i landsbysamfunnet, etter hvert en utpreget militær orientering og en naiv innstilling til økonomisk politikk, basert på kommandolinjer og støtte utenfra. Da denne bevegelsen, kalt Viet Minh, fikk kontrollen over hele Nord-Vietnam i 1954, fulgte den planøkonomiske epoken 1954-86, som ble utvidet til å omfatte Sør-Vietnam i 1975-76, og som fortsatt utgjør det sterkeste segmentet i den vietnamsiske staten. Men fra slutten av 1980-årene ble det aktuelt å ta opp igjen visse utviklingsplaner også fra det USA-støttede kapitalistiske Sør-Vietnam 1954-75, der staten hadde hatt svak nasjonal legitimitet, men god tilgang på utenlandsk kapital. Også den anti-kommunistiske sørvietnamsiske staten finnes som et lite segment i dagens vietnamsiske stat, skjønt den først lever videre i de oversjøiske vietnamsesernes organisasjoner. I årene siden 1986 er det blitt gjennomført en serie markedsøkonomiske reformer og en omfattende lovgivning i Vietnam, og antall statsansatte er blitt redusert fra omlag 3,1 til 2,8 millioner. I denne perioden er det bygd opp et nytt «reformsegment» i staten som har til formål å fremme økonomisk vekst og utvikling (og berike seg selv). I den vietnamsiske staten i dag finnes det avleiringer fra alle de nevnte epokene. Mellom og innenfor segmentene finnes ster-

ke ideologiske, personlighetmessige og interessebetonte motsetninger, som Vietnams Kommunistiske Parti forsøker å formidle mellom som best det kan.

Den segmenterte staten ligger som et løkk over et samfunn med familehusholdet som sin grunnleggende enhet (den vietnamsiske grunnloven av 1992 betegner familien som «samfunnets celle»). Over husholdet finnes landsbyen, som på Nguyen-dynastiets tid ikke var noen del av staten, men er blitt sugd opp av staten senere. Hvis vi tar utgangspunkt i den vietnamsiske grunnloven, og kommunistpartiets prinsipp, skal det helst ikke finnes noen ikke-statlige institusjoner på høyere nivå enn familien. Det gjøres unntak for kollektivt eide og et begrenset antall privateide bedrifter, men det som i vietnamsiske statistikker regnes for privat, befinner seg stort sett på husholdsnivå, eller det er bedrifter med 100% utenlandsk kapital. Økonomisk virksomhet i større skala skal helst være statlig organisert.

Med utgangspunkt i kommunistpartiets grunnsyn finnes det ikke rom for noe uavhengig «sivilsamfunn». Den vietnamsiske grunnloven hevder riktignok prinsippet om full religionsfrihet, men alle religiøse samfunn og frivillige organisasjoner skal godkjennes og registreres innenfor den partikontrollerte halvstatlige Fedrelandsfronten, og stå under kontroll av en statlig kommisjon. Den såkalt Forente Buddhistiske Kirken har ikke godtatt dette, men vil være uavhengig av staten. Den blir derfor konsekvent undertrykt.

Staten er viktig i Vietnam. Den er ikke til å komme utenom. All politisk virksomhet foregår innenfor staten. Opposisjon mot regimet er forbudt. Så å si alle avgjørelser av økonomisk eller annen betydning skjer i et komplekst samspill mellom ulike statlige institusjoner. Den som vil sette i gang en eller annen form for virksomhet, kan ikke bare søke om og oppnå tillatelse og deretter gå i gang. Det er nødvendig å opprette og vedlikeholde et omfattende nettverk av forbindelser innenfor ulike statlige institusjoner for hele tida å kunne nøytralisere enhver som måtte ønske å legge hindringer i veien.

I tillegg til de historiske segmentene, som ligger filtret inn i hverandre, er den vietnamsiske staten inndelt i flere sideordnede hierarkier, som i stor grad opererer hver for seg: sentraladministrasjonen, provins- og byadministrasjonene og hæren. Den som vil drive økonomisk virksomhet, bør helst ha gode forbindelser i alle tre. Formelt er kommunistpartiets rolle å lede staten, men å lede vil ikke i første rekke si å utstede direktiver som blir fulgt. Partiet formidler mellom ulike regionale og institusjonelle sektorinteresser og skaper kompromisser. Først når det er blitt enighet om kompromissene, går direktivene ut. De er ofte vage, og blir gjerne ignoreret av dem som ikke synes de passer.

Rent umiddelbart er det ganske vanskelig å forstå at et samfunn med en slik stat har kunnet oppnå en betydelig økonomisk vekst. Men veksten har skjedd de siste 7-8 årene. Hvordan?

For det første gjennom en meget betydelig grad av initiativ ned fra Partiledelsen, regjeringen og nasjonalforsamlingen har latt seg presse av økonomisk krise til å fjerne en rekke forbud og ordninger som hindret økonomisk initiativ. Det skjedde første gang i 1978-79 og annen gang fra 1986 og framover. Hver reformperiode er blitt fulgt av en reformpause, men uten at man har gått tilbake og gjenetablert de strenge reglene som ble avskaffet under reformene. Både blant vietnameserne og blant den kinesiske minoriteten i Vietnam – og ikke bare i sør – finnes det en mentalitet som fremmer økonomisk initiativ. Økonomiske observatører har brukt uttrykket «fence-breaking» (nedrivning av gjerdet) om hvordan hushold og småentreprenører sluttet å respektere statlige forbud så snart de hadde grunn til å tro at myndighetene ikke ville slå ned på dem. Og når tilstrekkelig mange ignorerte forbudene, ble hindrene til sist avskaffet også formelt. Familiene overtok i realiteten jorda fra jordbrukskollektivene alt i 1988-89, men den nye jordloven der bøndene fikk arvelig brukrett til jorda (selv om den fortsatt formelt tilhører staten), ble først vedtatt i 1993 (Tønnesson 1993: 36). Fra slutten av 1980-årene foregikk det en dramatisk produksjonsøkning i det vietnamsiske jordbruket, en nærmest utrolig privat byggevirkosomhet som førte til en gigantisk vekst i lokal produksjon av murstein og andre byggeprodukter, og en eksplosiv framvekst av privat organisert handel og håndverk i byene. Det fantes store skjulte reserver av arbeidsløst og kapital (mye bortgjent gull) som skapte en slags småkapitalistisk husholdsorganisert boom av en type man ville ha forsvært var mulig i vår tid. For europeiske og japanske observatører var det som et livgivende pust fra kapitalismens barndom. Imidlertid kunne det se ut til at kraften i denne rudimentære innenlandske kapitalismen ble noe svekket i 1995-96, da f.eks. etterspørselen etter sement gikk ned, noe som førte til betydelig overproduksjon.

For det andre har den økonomiske veksten skjedd gjennom kommersialisering av den offentlige sektor. Det vil være galt å forestille seg innføringen av markedskøkonomi i Vietnam som en reform der staten har tillatt et marked utenfor seg selv som den så har nøyd seg med å regulere. Det som er skjedd, er at stat og marked er smeltet sammen gjennom en kommersialisering av det offentlige. Her skiller Vietnam seg fra Kina, der veksten de siste 20 årene i hovedsak har foregått gjennom oppbygging av en privat industriktor ved siden av den offentlige. Kommersialiseringen av den vietnamsiske staten er skjedd på en rekke måter. Så vel utenlandske som innenlandske bedrifter må betale

for statlige konsesjoner, lisenser og tillatelser, både over og under bordet. Statlige avgjørelser er blitt en vare på markedet. En rekke statsinstitusjoner har engasjert seg direkte i kommersiell virksomhet for å tjene penger til sine budsjetter. Veibyging og andre ingeniørtroppdrag blir i dag i stor grad utført av hærens selskaper. Hærvædelinger driver sine egne hoteller. Både i sentraladministrasjonen og provinsadministrasjonene er det blitt vanlig at funksjonærene på langt nær kan leve av lønnsi og i stedet skaffer seg innlektet fra virksomhet de eller deres familiemedlemmer utfører mot betaling. Til denne virksomheten utnytter mange sin statlige posisjon. Det samme gjelder i høy grad for skolelærere og helsepersonell. På et høyere nivå har de statsseide bedriftene kunnet forsvare sin eksistens ved å inngå «joint ventures» med utenlandske investorer der den vietnamesiske partneren stort sett ikke bidrar med annen kapital enn brukrett til jord og politisk innflytelse. Systemet, slik det er blitt, er gjennomsyret av korrupsjon, og denne korrupsjonen har trolig i hovedsak vært en positiv vekstfaktor. I stedet for å nøyte seg med å flytte papirer har et stort antall statsansatte engasjert seg i mer eller mindre legal økonomisk virksomhet som bidrar til å skape vekst. Sirkulasjonen innenfor den svarte dollarøkonomien er utvilsomt av meget stor betydning.

Den tredje faktoren som har preget den økonomiske veksten, er en sterk satsing på å oppnå investeringer fra utlandet. Den aller første av det store antallet nye lover som den vietnamesiske nasjonalforsamlingen har vedtatt det siste året, var investeringsloven av 1987, som er blitt revidert tre ganger siden. Den gav utenlandsk kapital svært gunstige bevilgelser, ihvertfall på papiret. Med utgangspunkt i denne loven ble det senere skapt et nytt segment på mange nivåer av statsadministrasjonen som i hovedsak jobbet i forhold til utenlandsk næringsliv og der unge mennesker med engelskkunnskaper fikk mye å si. Dette er den såkalte «reformfløyen» i stat og parti, anført av statsminister Vo Van Kiet og med Departmentet for planlegging og investeringer som den ledende institusjonen. Også Utenriksdepartementet og diplomatiet har nå som en av sine sentrale oppgaver å skaffe utenlandske investeringer samt åpne markeder for vietnamesisk eksport. Vietnam har regelmessig offentliggjort nye triumferende statistikker over antall avtalte prosjekter og støtrelsen på de avtalte investeringsbeløp, målt i dollar. I utgangspunktet hadde nok vietnameserne regnet med å kunne få store investeringer fra USA og Europa. Disse har imidlertid latt vente på seg. Det største antallet av investeringer har kommet fra de kinesiske forretningsnettverkene, med utgangspunkt i Taiwan, Singapore, Hongkong og Malaysia. Sør-Korea har også gjort betydelige investeringer, faktisk større enn Japan. Kinesiske og koreanske forretningsfolk har hatt lettere for å finne vei i den kommersialiserte vietnamesiske statsjungelen, ser det ut

til, enn de store selskapene fra Japan, Europa og Nord-Amerika. En stor del av de asiatiske utlandsinvesteringene i Vietnam har gått til hoteller, kontorbygg og andre servicetilak, men det er også satsset mye på tekstilproduksjon, som forventes å gi Vietnam sterkt økte eksportinntekter i årene som kommer. Imidlertid er det også blitt gjort store feilslåtte investeringer, ikke minst av australske selskaper. Investeringer i Vietnam regnes for å være svært risikofylte, og i 1996 ble det gitt langt færre nye lisenser til investeringsprosjekter enn året før.

En fjerde faktor bak den økonomiske veksten er at regjeringen faktisk har greid å få til en tilstrekkelig grad av makroøkonomisk styring til å høste lovord fra Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. I mangel av egen ekspertise rettet kommunisistlederne seg ganske lenge etter råd fra et lite antall eksperter med vestlig utdanning, som i samarbeid med IMF og Verdensbanken hadde hell med seg i å begrense inflasjonen og sikre en sterk valuta. Den vietnamesiske valutaen (dong) steg faktisk i forhold til dollar i 1992-93 og stabiliserte seg deretter på et jevnt nivå (1 USD = ca. 11 000 dong). I 1997 forventes det imidlertid en devaluering. En tid unngikk også Vietnam altfor store underskudd på handels- og budsjettbalansen, men underskuddet steg betydelig i 1995-96, vesentlig som følge av sterk import av maskiner og andre kapitalvarer. Eksporten av tekstiler, olje, kaffe og ris må derfor øke sterkt i årene framover for å gjenopprette balansen. Også når det gjelder innkreving av toll og skatt har den vietnamesiske staten gjort store framskritt. Regjeringen har nå et visst finansielt spillerom, i hovedsak på grunn av avgifter på utenrikshandelen, og har faktisk kunnet øke lønningene til de offentlige funksjonærene. Men ennå har det ikke lykkes å gjøre den vietnamesiske valutaen fullt konvertibel. Når det skjer, vil det få stor betydning for dem av de internasjonale investorene som ønsker å holde seg til regulære, legale transaksjoner. Også innenlands mangel på foreløpig et klart siviltrettslig lovverk og et minimum av juridisk kompetanse. Statlige instanser bryter selv til stadighet inngåtte forpliktelser, eller blir overtrunnet av andre instanser. Og statens største inntektskilde, toll, skal reduseres drastisk de neste 7-8 årene som ledd i avtalesystemet innenfor samarbeidsorganisasjonen ASEAN, der Vietnam ble medlem i juli 1995. I 1996 vedtok den vietnamesiske nasjonalforsamlingen å innføre merverdiavgift.

De vietnamesiske kommunisistlederne fulgte lenge rådene fra IMF, Verdensbanken og landets mange bilaterale donorer, men i 1996 satte de foten ned. Et flertall i partiledelsen var blitt bekymret over for sterk utenlandsk innflytelse, «snikende pluralisme» og undergravning av partiets ledende rolle. Partiet bestemte seg derfor for å sikre den offentlige sektorens ledende rolle i økonomien. Kommunistpartiets 8. partikongress i juni 1996 vedtok dette som et prinsipp. Reformpausen var inn-

trådt. Det store spørsmålet er nå om veksten i Vietnam kan fortsatte uten ytterligere reformer, uten at staten privatiserer sin forretningsvirksomhet, eller uten at det i det minste blir trukket klare grenser mellom statsinstitusjoner med en administrativ funksjon og offentlig næringsvirksomhet.

### Vil staten i sin nåværende form fremme eller hemme fortsatt økonomisk vekst?

Om dette kan vi bare spekulere. Fra et europeisk-liberalt utgangspunkt er det nesten aksiomatisk at økonomisk utvikling forutsetter et klart skille mellom stat og marked. Derfor kjennes det nesten som en selvfølge at den veksten Vietnam har opplevd de siste årene, ikke kan fortsette særlig lenge uten mer dypgripende reformer.<sup>2</sup> Staten ser ut til å være inne i en meget uheldig utvikling som fremmer korrupsjon på alle nivåer, attpåtil en korrupsjon som er uforutsigbar fordi det ennå ikke er blitt etablert noen normer for hvor mye ulike tjenester er verdt. Potensielle utenlandske investorer klager unisont over sendrekktighet i statsforvaltningen. Avgjørelser tar for lang tid, og når de først kommer, er det langt fra sikkert at de blir respektert etterpå. Vietnamesiske myndigheter legger dessuten et ublutt press på sine utenlandske forretningsforbindelser for å få mest mulig penger ut av dem på den lange veien fram mot prosjeksjonsstart.

Samtidig er den politiske situasjonen i kommunistpartiets ledelse for tiden blokkert. Tre aldrende ledere fra hvert sitt statlige segment (statsminister Vo Van Kiet fra «reformfløyen», president Le Duc Anh fra hæren og generalsekretær Do Muoi i kommunistpartiet) har etter alt å dømme et dårlig forhold til hverandre, men er også ute av stand til å bli enige om noen arvefølge. Derfor blir de sittende og blokkerer for enhver fornyelse. Avgjørelser som krever et signal fra toppen, blir simpelthen ikke tatt. Samtidig finnes det ikke noen åpen politisk prosess der ideologiske konflikter og interessesmøtninger kan komme til uttrykk. Nasjonalforsamlingen blir regelmessig brukt som arena for partiets offentlige selvkritikk, men så lenge kommunistpartiet er det eneste

tillatte partiet, og de forskjellige fløyene i partiet ikke kan gi uttrykk for motstridende oppfatninger offentlig, kan ikke politiske forsamlinger spille noen vesentlig rolle i beslutningsprosessen. Det er partiet som må skape kompromissene, og med dagens partiledelse fører dette til handlingslamme.

Under slike vilkår kan det være vanskelig å forestille seg annet enn at veksten snart vil stanse opp. Det første som da vil skje, er at utenlandsinvesteringene svikter. Dermed begynner folk flest å miste troen på videre utvikling, og tempoet i den økonomiske veksten reduseres. (Adam Forde mener tempoet ble redusert alt i 1996 og at de offisielle vekstallene er overdrevne. Forde 1996: 11.) Dette framkaller i neste omgang en økonomisk og politisk krise som tvinger kommunistpartiet til å skaffe seg en ny ledelse og gjennomføre mer drastiske reformer. Først deretter kan veksten komme i gang igjen.

Slik kan en forestille seg Vietnams utvikling de neste årene, men kanskje er denne forestillingen gal. Kanskje er det ikke nødvendig med noe klart skille mellom stat og marked for å oppnå økonomisk vekst. Kanskje korrupsjon kan fremme vekst. Kanskje det er viktigere å få til en korrupt symbiose mellom en vekstorientert regjering og kapitalsterke transnasjonale forretningsnettverk. Indonesia har hatt en betydelig økonomisk vekst under nesten hele Suhartos tid ved makten, og han har sittet der i over 30 år. Indonesia er gjennomkorrupt, og staten har systematisk gitt store kontrakter til Suhartos familie og venner. Det som har sikret den økonomiske veksten på det politiske plan, har vært alliansen mellom det autoritære Suharto-regimet og en del kinesiske forretningsdynastier. I tillegg har Indonesia hatt tilgang på japansk og amerikansk kapital, fått store oljeinntekter og nytt adgang til markeder i Nord-Amerika og Japan. Få ville likevel spådd for 20-30 år siden at Suhartos militærregime skulle oppleve en langvarig økonomisk vekst som attpåtil har kommet store deler av befolkningen til gode. Enda vanskeligere ville det vært å forestille seg muligheten av den eventyrlige økonomiske veksten som er blitt det langt mindre egalitære Thailand til del. Også den thailandske staten er gjennomkorrupt. Gapet mellom rik og fattig har økt år for år. Thailands politiske historie består av stadige militærkupp, kriser og tilbakevendning til sivilt styre under svake koalisjonsregjeringer. Alt dette til tross har vekstallene ligget nær verdensstoppen. Sosialøkonomene har skydd det thailandske vidunderet. De mer velorganiserte økonomiene i Japan, Sør-Korea, Taiwan, Hongkong og Singapore vil de nå gjerne forklare og diskutere, men ikke veksten i Thailand. Den kan liksom ikke være riktig selv om statistikken sier at den er det. Den skyldes prostitusjon og turisme, og ihvertfall vil den snart ta slutt. Den har snart skullet ta slutt i mange år. I mellomtida er Bangkok blitt et formidabelt industri- og handelssentrum med en sterk

2 Jf. hva den engelskspråklige verdens kanskje fremste ekspert på vietnamsisk økonomi skrev i november 1996: «With gathering evidence of recentralisation and enhanced party control and with a clear priority to the state sector, political risks have increased and the economic outlook is less bright. Vietnam is now set to fall behind its rapidly growing regional neighbours, largely because of the failure to tackle the political obstacles to serious implementation of needed institutional reforms.» (Forde 1996: Forword). Det premisset som mangler i Fordes spådom, er en påvisning av at de hurtigvoksende nabolandene, så som Thailand og Indonesia, på sin side har greidd å takle politiske hindringer for en skikkelig gjennomføring av nødvendige institusjonelle reformer.

og innflytelsesrik middelklasse. Bangkok avholdt det første europeisk-asiatiske toppmøtet i mars 1996. Vietnameseerne er grønne av misunnelse når de mellomlander på den hypermoderne flyplassen utenfor Bangkok.

Hva er det da som eventuelt skal til for å skape en vekst i Vietnam av Indonesias eller Thailands type? En korrump allianse av statlige byråkrater, høyere offiserer og forretningsfolk med kapitalsterke internasjonale nettverk? Et mindre antall transnasjonale selskaper som finner seg en plass i nettverkene rundt landets makthavere og våger å investere på basis av korruple tillitsforhold i stedet for å forlitte seg på juridiske kontrakter? En folkelig mentalitet som dyrker rikdom, arbeidsomhet og personlige nettverk, og derfor gir spillerom for lokale entreprenører? Vietnam har alt dette, så hvis entreprenørene høyt og lavt i systemet klarer å sno seg, vil kanskje den vietnamesiske økonomien fortsette å vokse, selv uten at staten setter grenser mellom seg og markedet.

Men – enda et men – da vil staten miste så vel styringsevne som verdighet. Vietnam vil få en korrump vekststat av en type som passer dårlig så vel til «Ho Chi Minh-tenkning» som til landets konfusianske tradisjoner, der verdighet og uegennytte står i høysetet. Ho Chi Minhs fem kardinaldyder var: menneskeverd, pliktfølelse, kunnskap, mot og integritet. Mange av de aldrende kommunistene, som har viet sine liv til kampen for nasjonal uavhengighet og sosialisme, er dypt bekymret over den kapitalistiske invasjonen av Vietnam. Men paradoksal nok bidrar de til å undergrave sine egne verdier ved å kreve at staten dominerer markedet. Det som da skjer, er nemlig at selve staten blir invadert. For å kunne redde noen av sine verdier må de skifte statsopplåning, la marked være marked og stat være stat, regulere i stedet for å dominere. Det er ikke sikkert at skillet trengs for å oppnå økonomisk vekst, men det trengs for å sikre Vietnams verdighet.

## Almene lærdommer

Det er all grunn til å tro at den debatten vi har sett de siste årene om statens rolle i den økonomiske utviklingsprosessen, vil fortsette i årene framover. Denne debatten vil gi grunnlag for en betydelig forskning. Etter min mening er det ønskelig at denne forskningen river seg løs fra den sterile konflikten mellom tilhengere av frihandel og proteksjonisme, mellom en passiv og en aktiv stat, og at den tar utgangspunkt i konkrete analyser av hvordan ulike stater er og har vært organisert, og hvordan de opptrer i det samfunnet og det markedet de er en del av. Jeg skal nøye meg med å foreslå tre lærdommer, ikke om statens rolle i og for seg, men om hvordan det vil være mest fruktbart å se på den.

For det første må vi ikke nøye oss med å betrakte staten som en samlet enhet, men pakke den opp, vise fram de ulike delene den består av og hvordan de forholder seg til hverandre. Her tenker jeg både på forholdet mellom sentraladministrasjon, provinser og kommuner og på forholdet mellom ulike sektorer. Til arbeidet med å pakke opp staten hører også en historisk analyse som viser hvordan nye segmenter har leiret seg i statsapparatet gjennom ulike perioder.

For det andre må vi slutte å forutsette at det finnes et skille mellom stat og samfunn. Staten inngår som en viktig del av nasjonssamfunnet, skjønt ulikt viktig fra det ene landet til det andre. Statene inngår også som viktige aktører i det globale samfunnet, i interaksjon med hverandre og med transnasjonale selskaper, frivillige organisasjoner, og med regionale og globale statsbaserte organisasjoner. Vi må altså ikke bare tenke «stat og samfunn», men søke å forstå «stat(er) i samfunn».

For det tredje kan vi ikke gå ut fra at det finnes et skille mellom stat og marked, selv om dette skillet er ønskelig. Fra det 20. århundres lange strid mellom kapitalisme og sosialisme er vi vant til å forestille oss at et samfunn enten har en stat og et marked som er atskilt fra hverandre, eller en offentlig planøkonomi der det knapt finnes noe marked. Men hele tida har det vært en rekke samfunn med en markedsøkonomi der statlige institusjoner har inngått som viktige deltakere. Blandingsøkonomi er ikke noe særegent skandinavisk fenomen. Staten har ikke bare hatt en regulerende funksjon eller ivarettat slike samfunnsnøvdige oppgaver som det private næringslivet ikke har kunnet få til å lønne seg. Ulige deler av staten har også konkurrert direkte med private bedrifter og utnyttet sin statlighet i konkurransen. Personlig vil jeg holde fast ved at det generelt er *ønskelig* med klare normer for hvor grensene skal gå mellom offentlig og privat virksomhet. Så liberal må det være lov å være på det normative området. Men det er dumt å gå ut fra at alle de samfunn der slike normer står svakt, er uhensiktsmessig organisert når det gjelder å oppnå økonomisk vekst. Derfor bør vi tenke «stat i marked» like mye som «stat og marked» når vi analyserer økonomisk utvikling. Det gjelder ikke minst i forhold til regionale økonomier og til den globale økonomien.

Så snart vi utvider forestillingen om markedet fra det nasjonale til det overnasjonale nivået, blir det nemlig tydelig at staten i stadig mindre grad står over eller utenfor markedet. Den inngår som aktør på markedet, med visse særtrekk i forhold til transnasjonale selskaper. For eksempel har staten et fast territorium og kan ikke si opp sine borgere. Men staten er definitivt en aktør på verdensmarkedet, med klare interesser å forsvare. Staten fører regnskap over sin lønnsomhet akkurat som en industri- eller handelsbedrift. Det er ikke noe nytt at stater og trans-

nasjonale selskaper opererer side om side, i partnerskap og konkurranse på verdensmarkedet, men dette gjelder i stadig større utstrekning. For en stat som ønsker rask økonomisk vekst i vår tid, er det nødvendig å dyrke forbindelser med transnasjonale selskaper og drive et utstrakt økonomisk diplomati. Hvis en stat skaffer seg institusjoner som effektivt fremmer dens økonomiske interesser på verdensmarkedet, får den staten for det 21. århundre er kanskje først og fremst den effektivt organiserte handelsstaten med sine tette globale netverk, slik som det gamle Venezia, det moderne Singapore - og Norge. Kanskje kommer Vietnam også dit. Men kan det skje med verdighet?

## Litteratur

- Florde, Adam & Stelian de Vylder (1996) *From Plan to Market. The Economic Transition in Vietnam*. Boulder CO: Westview.
- Florde, Adam (1996) *Vietnam: Economic Commentary & Analysis*, No. 8, Canberra: ADUKI, November.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria & Doug J. Porter (eds.) (1995) *Vietnam's Rural Transformation*. Boulder CO and Singapore: Westview and ISEAS: 65-96.
- Marr, David G. (1995) *Vietnam Strives to Catch Up*. The Asia Society.
- Marr, David G. (1996) «Vietnamese Youth in the 1990s.» *Australian-Vietnam Research Project, Working Paper Series*, No. 3, November.
- Nørlund, Iene, Carolyn L. Gates & Vu Cao Dam (eds.) (1995) *Vietnam in a Changing World*. Richmond, Surrey: NIAS/Curzon Press.
- Thalemann, Andrea (1996) «Vietnam: Marketing the Economy.» *Journal of Contemporary Asia* 26(3):22-35.
- Tønnesson, Stein (1993) *Democracy in Vietnam?* Nias Reports, No. 16.
- Tønnesson, Stein (forthcoming) «What the Vietnamese State Can Do.» i Kjeld Erik Brødsgaard & Susan Young (eds.) *State Capacity in East Asia: China, Taiwan, Vietnam and Japan*.

## De frivillige organisasjonene i norsk bistand

### – selvstendige aktører eller UDS fortengeede arm?

Eirik Christophersen

### Innledning

Organisasjonene, som del av den korporative kanal, har tradisjonelt stått sterkt i det norske samfunn. Det er derfor naturlig at de også har spilt en sentral rolle i bistanden, som er et område hvor Norge i flere tiår har markert seg internasjonalt. Mange har ment at organisasjonenes sentrale posisjon er en styrke for demokratiet, andre at de har fått for stor makt på bekostning av de folkevalgte organer og administrasjonen. Det blir også hevdet at det i dag er for enkelt å få statlige støtte og at de store statlige tilskuddene samtidig er en trussel mot organisasjonenes uavhengige stilling og de verdier de tradisjonelt har representert.

Jeg vil i denne artikkelen<sup>1</sup> presentere de mest sentrale frivillige organisasjonene i norsk bistand og drøfte hvilke konsekvenser de store statlige tilskuddene har for deres uavhengige rolle. Sentralt i den forbindelse er prinsippet om egenandel. Jeg vil også se på organisasjonenes alternative inntektsmuligheter og ulike forhold knyttet til disse. Videre vil jeg med bakgrunn i organisasjonenes aktiviteter diskutere om det er korrekt å kalle dem «frivillige». Til slutt vil jeg vurdere hvilke følger profesjonaliseringen har for organisasjonene selv og for norsk bistand.

Jeg vil konsentrere meg om de fem største organisasjonene i norsk bistand: Norges Røde Kors (NRK), Kirkens Nødhjelp (KN), Flyktning-

<sup>1</sup> Artikkelen er en revidert utgave av en semestertoppgave i statsvitenskap hovedlag ved Universitetet i Oslo høsten 1996.