

Efficiency, Accountability
and Implementation
*Public Sector Reform in
East and Southern Africa*

Ole Therkildsen

Democracy, Governance and Human Rights
Programme Paper Number 3
February 2001

United Nations
Research Institute
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Netherlands, Sweden and the United Nations Division for Social Policy/Department of Economic and Social Affairs. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

| | |
|--|------------|
| Acronyms | ii |
| Summary/Résumé/Resumen | iii |
| Summary | iii |
| Résumé | iv |
| Resumen | v |
| Introduction | 1 |
| Efficiency, Accountability and Reform Implementation | 4 |
| Efficiency | 5 |
| Accountability of public sector agencies | 7 |
| Reform implementation | 8 |
| Efficiency: Reduction and Refocusing of Public Sector Activities | 10 |
| Approaches | 10 |
| Country cases | 11 |
| Assessment | 22 |
| Efficiency: Pay Reform | 23 |
| Assessment | 26 |
| Accountability Measures | 27 |
| Performance management | 27 |
| Empowerment of users | 29 |
| Assessment | 30 |
| Implementation: Reform Support and Resistance | 33 |
| Interest groups | 33 |
| Political and bureaucratic elites | 35 |
| Donors | 37 |
| Assessment | 39 |
| Elusive reforms | 40 |
| Bibliography | 43 |
| UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights | 55 |
| Appendices | |
| Appendix 1: Problems of comparative analysis of public sector reforms | 50 |
| Appendix 2: Economic growth, general government consumption and aid, 1987–1995 | 52 |
| Appendix 3: Government wages and employment, 1986–1996 | 53 |
| Appendix 4: Trends in sectoral spending, mid-1980s to mid-1990s | 54 |

Acronyms

| | |
|---------------|--|
| ANC | African National Congress (South Africa) |
| CIDA | Canadian International Development Agency |
| DFID | Department for International Development (United Kingdom) |
| ESAF | Enhanced Structural Adjustment Facility (IMF) |
| EU | European Union |
| GDP | gross domestic product |
| GEAR | Macro-economic Strategy for Growth, Employment and Redistribution (South Africa) |
| IGG | Inspector General of Government (Uganda) |
| IISS | International Institute for Strategic Studies |
| IMF | International Monetary Fund |
| MOF | Ministry of Finance |
| MPS | Ministry of Public Service (Uganda) |
| NPM | New Public Management |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PRC | Presidential Review Commission (South Africa) |
| RDP | Reconstruction and Development Programme (South Africa) |
| Renamo | Resistência Nacional Moçambicana |
| ROM | Results Oriented Management |
| SPA | Special Program of Assistance for Africa (World Bank) |
| TADREG | Tanzania Development Research Group |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNRISD | United Nations Research Institute for Social Development |

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Five questions central to public sector reform in East and Southern Africa, and consistent with their proclaimed thrust, are addressed in this paper:

- Has the size of government employment changed since the mid-1980s?
- Have government functions become more focused on “core” activities, such as health and education, during this period?
- Have real wage levels changed?
- Has accountability improved?
- Who supports and who opposes reform?

The study includes – in varying degrees of detail – Kenya, Malawi, Mozambique, South Africa, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe. It is based on available literature, on interviews with and papers by civil servants directly involved in the reform, and on my research on Tanzania and Uganda. The focus is on civil service reform although certain aspects of local government reform are considered. Both domestic and external actors are included in the analyses.

Reform efforts in the region have so far produced mixed results. Employment levels and government consumption have tended to decrease across the region, although far from uniformly. Real public employment wages may have stopped falling and wages may even have risen in a couple of countries. A larger share of total expenditures is now used for wages, but this may have negative effects on efficiency because non-wage expenditures remain significantly underfunded. Health and education expenditures in real per capita terms have risen in some – but not all – countries. Military funding trends are also mixed. Accountability measures, such as performance-based contracts, Citizen’s Charters, public complaint mechanisms and service delivery surveys, are being introduced on a selective basis. It is too early to assess actual outcomes, but these depend as much on political factors as on managerial arrangements. Support for the reforms remains mixed, as can be expected with reforms that result in mixed, uncertain or unequally distributed benefits.

There are several implications of this. First, fiscally driven reductions of state employment and functions have gone too far and have not led to general and significant efficiency and accountability improvements. Second, too little attention has been given to the political dynamics of reform. Not all reform resistance is due to entrenched self-interest of state elites. It is also caused by the mixed – and sometimes severely negative – results of the reform. Third, donors are heavily involved in the reform (through conditionalities, funding and technical advice), but their track record suggests that they have no privileged knowledge about how to solve public sector performance problems in the region. This points to a final implication: the lack of attention to and understanding of the “ground level” of the public sector. From a broader efficiency and accountability point of view, a better understanding of the interactions between government agencies at various levels and urban, village and community-based groups is particularly relevant.

Ole Therkildsen is a Senior Research Fellow at the Centre for Development Research in Copenhagen, Denmark.

Résumé

Cinq questions essentielles pour une réforme du secteur public en Afrique orientale et australe et correspondant à sa mission déclarée sont abordées dans ce rapport:

- L'importance du secteur de la fonction publique a-t-elle évolué depuis le milieu des années 1980?
- Les politiques du gouvernement ont-elles ciblé davantage des activités "de base", telles que la santé et l'éducation, durant cette période?
- Le niveau réel des salaires a-t-il changé?
- La responsabilité s'est-elle améliorée?
- Qui soutient les réformes et qui s'y oppose?

L'étude englobe – à des degrés divers – l'Afrique du Sud, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Elle se fonde sur la documentation disponible, des entretiens, des documents de fonctionnaires directement impliqués dans la réforme, ainsi que sur les recherches que j'ai entreprises sur l'Ouganda et la Tanzanie. Elle se concentre sur la réforme de la fonction publique, bien que certains aspects d'une réforme du gouvernement local soient envisagés. Les analyses tiennent compte à la fois des acteurs internes et externes.

Les efforts de réforme dans la région ont jusqu'à présent produit des résultats inégaux. Les niveaux de l'emploi et de la consommation publique ont connu une tendance à la baisse dans toute la région, bien qu'elle soit loin d'être uniforme. La diminution des salaires réels dans la fonction publique a pu être freinée, et les salaires ont même augmenté dans certains pays. Une plus grande part des dépenses publiques est aujourd'hui consacrée aux salaires, mais cela pourrait avoir des effets négatifs sur l'efficacité générale, car les dépenses non salariales demeurent considérablement sous-financées. Les dépenses en matière de santé et d'éducation par habitant ont augmenté en termes réels dans certains pays, mais pas dans tous. L'évolution des dépenses militaires est, elle aussi, variable. L'évaluation du degré de responsabilité, par le biais de contrats axés sur les résultats, de Chartes des citoyens, de mécanismes de réclamation publique, ainsi que de sondages sur la distribution des services, est proposée sur une base sélective. Il est trop tôt pour juger des résultats réels, mais ceux-ci dépendent autant de facteurs politiques que de dispositions administratives. Le soutien aux réformes demeure tout à fait mitigé, ce qui est compréhensible dans le cas de réformes qui produisent des bénéfices variables, incertains ou inégalement répartis.

Ce qui précède a différentes implications. Premièrement, les réductions du secteur public et des fonctions administratives, fiscalement motivées, sont allées trop loin et n'ont pas débouché sur

une efficacité générale plus importante, ni sur une amélioration de la responsabilité. Deuxièmement, trop peu d'attention a été consacrée à la dynamique politique de la réforme. La résistance aux réformes n'est pas entièrement due à l'intérêt personnel bien enraciné des élites au pouvoir. Elle provient également du fait que les résultats des réformes ont été médiocres, voire négatifs. Troisièmement, les donateurs sont profondément engagés dans les réformes (du fait des conditions qu'ils posent, de leur financement et de leurs conseils techniques), mais leurs antécédents laissent entendre qu'ils n'ont pas de connaissances privilégiées sur la façon de résoudre les problèmes de fonctionnement du secteur public dans la région. Cela entraîne une dernière implication: l'absence d'attention et de compréhension de la "base" du secteur public. En vue d'une plus grande efficacité et d'une plus grande responsabilité, une meilleure compréhension des interactions entre les organismes du gouvernement à divers niveaux, ainsi qu'entre les groupes urbains, villageois et communautaires, est particulièrement recommandable.

Ole Therkildsen est chargé de recherche principal au Centre for Development Research (Centre pour le développement de la recherche) à Copenhague, Danemark.

Resumen

En este documento se abordan cinco cuestiones fundamentales para la reforma del sector público en África oriental y meridional:

- ¿Ha cambiado la envergadura del empleo gubernamental desde mediados del decenio de 1980?
- ¿Se han centrado más las funciones gubernamentales en actividades "principales", como la salud y la educación, durante este periodo?
- ¿Han cambiado los niveles de salario reales?
- ¿Ha mejorado la responsabilidad?
- ¿Quién apoya la reforma y quién se opone a la misma?

El estudio incluye—en diferentes grados de detalle—Kenia, Malawi, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Se basa en la literatura disponible, en entrevistas y documentos elaborados por funcionarios que participan directamente en la reforma y en mis investigaciones sobre Tanzania y Uganda. Se centra en la reforma del servicio civil, aunque también se consideran determinados aspectos de la reforma del gobierno local. Se incluyen en este análisis tanto actores nacionales como externos.

Los esfuerzos encaminados a la reforma en la región han producido hasta ahora resultados variados. Los niveles de empleo y el consumo del gobierno han experimentado una disminución en toda la región, aunque de un modo muy irregular. Los salarios reales del empleo público han dejado de disminuir e incluso han aumentado los salarios en un par de países. Una mayor parte de los gastos totales se utilizan ahora para los salarios, pero esto puede tener efectos negativos en la eficacia, porque los gastos no salariales siguen estando

insuficientemente subvencionados. Los gastos en salud y educación per cápita han aumentado en algunos países—pero no en todos. Las tendencias de la financiación militar también son diversas. Las medidas de responsabilidad, como los contratos basados en los resultados, las Cartas de los Ciudadanos, los sistemas de quejas públicas, y los estudios de la prestación de servicios se están introduciendo de un modo selectivo. Aún es demasiado pronto para evaluar los resultados reales, pero estos dependen tanto de los factores políticos como de los acuerdos directivos. El apoyo a las reformas sigue siendo indudablemente diverso, como cabe esperar de las reformas que conducen a otros beneficios, inciertos o distribuidos desigualmente.

Esto tiene varias consecuencias. En primer lugar, las reducciones impulsadas por razones fiscales del empleo y las funciones estatales han ido demasiado lejos y no han conducido a mejoras importantes a nivel de eficacia y de responsabilidad. En segundo lugar, apenas se ha prestado atención a la dinámica política de la reforma. No toda la resistencia a la reforma se debe al interés propio inalterable de las elites estatales. También es debido a los resultados diversos—y algunas veces profundamente negativos—de la reforma. En tercer lugar, los donantes participan activamente en la reforma (mediante condiciones, financiación y asesoramiento técnico), pero su trayectoria parece indicar que carecen de conocimientos privilegiados sobre el modo de resolver los problemas relativos a los resultados del sector público en la región. Esto indica una consecuencia final: la falta de atención y de comprensión del “nivel básico” del sector público. Desde el punto de vista de una eficacia y una responsabilidad mayores, reviste particular importancia el que haya una mejor comprensión de las interacciones entre los organismos gubernamentales a varios niveles y los grupos urbanos, de los pueblos y las comunidades.

Ole Therkildsen es Investigador titular en el Centro de Investigación para el Desarrollo en Copenhague, Dinamarca.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21560

