



Strukturanpassning och Järnvägsprivatisering

Världsbankspolicy och statlig praxis i Elfenbenskusten och Ghana

Av Brendan Marin och Marc Micoud — Public World, London

Strukturanpassning och Järnvägsprivatisering

Världsbankspolicy och statlig praxis i Elfenbenskusten och Ghana

Inledning

Detta dokument är en av de forskningsprodukter som finansierats gemensamt av Internationella transportarbetarefederationen och Världsbankens ekonomiska utredningsinstitut. Det handlar om omstrukturering av järnvägar i samband med Världsbankens strukturanpassningspolicy och praxis. Det fokuserar den senaste tidens erfarenhet i två västafrikanska länder, Elfenbenskusten och Ghana. Materialet i avsnitt 2 kommer i stort från Världsbankslitteratur. Resten av dokumentet är baserat på intervjuer, några av dem inofficiella, av forskaren Marc Micoud med regering, järnvägsledning och fackliga företrädare i Elfenbenskusten och Ghana, och på dokument som samlats in under hans forskningsbesök i de två länderna i september 1997.

Dokumentet börjar med en kort överblick över Världsbankens tillvägagångssätt när det gäller strukturanpassning, innan det beskriver dess policy i kontakterna med järnvägar och offentliga företag i synnerhet i Afrika. Det går sedan igenom erfarenheten i Elfenbenskusten, där järnvägsbanan har privatiserats, och i Ghana där Världsbanken, efter viss omstrukturering av det statligt ägda järnvägsbolaget inklusive stora förluster av arbetstillfällen, nu förefaller rekommendera privatisering längs samma linjer som i Elfenbenskusten. Dokumentet sammanfattas med några preliminära slutsatser baserade på de två jämförande studierna och bredare erfarenhet.

Världsbanken, Afrika och järnvägarna

Strukturanpassningsprogram (SAPs - structural adjustment programmes) utvecklades av Världsbanken för att ta tag i ekonomiska problem som utvecklingsländer stod inför efter oljepriscocker och internationella skuldkriser under 1970-talet. Banken själv har definierat strukturanpassning i följande termer: 'De reformprogram som många afrikanska länder initierade i mitten av 1980-talet — med stöd av Internationella valutafonden, Världsbanken och andra givarorganisationer — återspeglade en ny paradigm. Reformerna sökte minska statens roll i produktionen och i reglering av privat ekonomisk verksamhet. De tilldelade export större betydelse, särskilt från den starkt försummade jordbrukssektorn. Och de lade större vikt vid att behålla makroekonomisk stabilitet och att undvika övervärderade växlingskurser. Processen med att lappa ihop policyramverket i linje med denna nya paradigm blev känd som strukturanpassning.'¹

Strukturanpassning och allmännyttiga företag samt transportservice

Varje år publicerar Världsbanken en bok kallad *World Development Report*, till vilken ett tjugotal anställda och människor utifrån bidrar. Omkring 100.000 exemplar sänds ut internationellt till en kostnad av omkring USD3 miljoner. Varje årsrapport har ett tema, och 1994 var det 'Infrastruktur för utveckling'.

Samtidigt som rapporten uttrycker ett erkännande av vad de offentliga investeringarna och statligt tillhandahållande av transportservice uppnått, så säger den att offentligt ägande och handhavande var förenat med 'operationell ineffektivitet, bristfälligt underhåll, alltför stort beroende av skattetillgångar, bristande gensvar på användarnas behov, till begränsad nytta för det dåliga och otillräckliga miljöansvaret'.² Tre 'breda aktioner' krävdes för att rätta till detta: 'att tillämpa kommersiella principer', 'att uppmuntra konkurrens från ordentligt reglerade privata leverantörer' och 'att öka medverkan från användare och andra ledande personer inom planering, försörjning och övervakning av infrastrukturtjänster'.³ Fyra möjliga vägar att uppnå dessa effekter beskrevs: att kommersialisera offentligt handhavande, inklusive att använda sig av privata entreprenörer, att privatisera verksamheter, genom koncessioner eller leasing, att privatisera både ägande och drift; samt samhälls- och användaråtgärder.

Strukturanpassning och privatisering

Genom strukturanpassningsprogrammets natur har privatisering av olika slag alltid varit en nyckelfaktor. På senare tid har privatisering också utvecklat ett slags eget liv i Världsbankens policy och verksamheter. Olika delar av bankgruppen erbjuder policyhjälp och teknisk, såväl som finansiell hjälp, till privatiseringsprogram och åtgärder. I praktiken har Världsbanken i ökande grad förefallit att gynna rörelser så långt möjligt längs privatiseringsskalan. I grova drag så tycks det finnas en tumregel att privat ägande i en avreglerad konkurrensmiljö är bäst, reglerat privat ägande och försörjning näst bäst, med privat drift av statligt ägd infrastruktur som nästa alternativ, följt av privat handhavande och sedan kommersialiserat offentligt handhavande.

Den policyinställning som styr dessa verksamheter har uttryckts mest koncist av John Nellis, en högre chef i bankens avdelning för utveckling av privata sektorn, som har skrivit: 'Är privatisering nödvändig? Svaret är ett beslutsamt "ja". Privatisering är nödvändig och inte bara för att förbättra allmännyttiga företags prestation — även om det är uppenbart att den kan göra det och att den verkligen förbättrar prestationen. Privatiseringens avgörande bidrag är att "låsa in de vinster" som uppnåtts tidigare när man reformerat offentligt ägande eller när man förberett ett företag för försäljning, att distansera företaget från den politiska processen samt att vaccinera det mot de offentliga företagets vanliga och dödliga sjukdom: ingripande från ägare som har mer än vinst i tankarna.'⁴

Världsbanken och järnvägar

Lämpligheten i de ovan nämnda policymöjligheterna anses variera beroende på utmärkande drag för sektor och land. I *World Development Report 1994*, rekommenderade Världsbanken att man skulle lösa upp den offentliga serviceverksamheten och visade på ett system för att bedöma 'lönsamheten för leverans från den privata sektorn' för de ingående delarna. Järnvägsspår och stationer hade 'låg' potential när det gäller konkurrens men 'hög'

potential när det gällde att få tillbaka kostnader från användaravgifter, vilket gav en 'marknadsmässig' gradering på 2,0 på en skala från 1,0 till 3,0. Järnvägsfrakt och passagerartrafik tilldelades emellertid en 'hög' potential både vad gäller konkurrens och att få tillbaka kostnader från användaravgifter, och god service kunde bäst ges privat, vilket gav det en gradering på 2,6. Spårbunden stadstrafik fick 2,4, lägre på grund av endast 'medium'-potential för att debitera användarna den fulla kostnaden. Rapporten konstaterade skillnader mellan 'låginkomstländer med modest kapacitet' och 'medelinkomstländer med god kapacitet', men angav att 'koncessioner eller leasingarrangemang är bevisade vägar' för de förra att 'utnyttja utländsk expertis'.⁵

I Afrika kan påverkan av de tillvägagångssätt som beskrivs ovan klart ses i senare tids och nuvarande projekt, såsom privatiseringsplaner i Kongo och Gabon samt en omstrukturering i Kenya Railways, som avskiljer frakt från passagerartrafik och kostar 8.000 arbetstillfällen. Den är också uppenbar i de två länder som utgör huvudämne för denna rapport.

Bakgrund till fallen med Elfenbenskusten och Ghana

Järnvägarnas ekonomiska och historiska betydelse

Utbyggnaden av järnvägarna i både Elfenbenskusten och Ghana — i likhet med de i resten av Afrika söder om Sahara — ägde rum under kolonialperioden och återspeglade kolonialstyrets prioriteringar. I båda fallen var huvudskälen till att skapa en infrastruktur med järnväg att hjälpa utvinningen av naturresurser genom att flytta de primära produkterna från sin källa till hamnar för export till storstadsmarknader i Europa, och genom att flytta arbetskraft från den norra delen av kolonierna till plantager eller gruvor längre söderut.

I båda länderna var kakaoexporten särskilt viktig för järnvägarnas utbyggnad och förblir av vital betydelse för den ekonomiska utvecklingen än idag — Elfenbenskusten och Ghana är världens första och andra kakaoexportörer. Elfenbenskusten är också Afrikas största kaffeproducent, medan i Ghana mangan, guld och bauxit är de övriga stora huvudprodukterna. Eftersom exportorienteringen har varit central för strukturanpassningsprogrammen i båda länderna så är betydelsen av relationen mellan järnvägstransport och exporten av huvudprodukter i vilka länderna har 'konkurrensmässiga fördelar' lika stor idag i globaliseringssammanhang som den var i samband med kolonialiseringen. I Ghana är järnvägen det enda sätt som mangan och bauxit transporteras på till hamnen.

Infrastruktur och institutionell utveckling

Elfenbenskustens järnväg byggdes mellan 1905 och 1954, när landet tillsammans med Burkina Faso utgjorde en enda fransk koloni. Järnvägen gjorde det möjligt för Abidjan att bli en levande hamn och idag går de 1264 km järnvägslinje från Abidjan i Elfenbenskusten till Kaya, norr om Ougadougou i Burkina Faso. Ghanas järnväg byggdes under brittiskt styre. Nätet på 947 km byggdes mellan 1898 och 1956 i tre sektioner som bildar en triangel som länkar samman Kumasi i spetsen med havshamnarna Takoradi och Accra vid basen.

Fram till 1989 drevs Elfenbenskustens järnväg av Regie Abidjan Niger (RAN) under övervakning av både Elfenbenskusten och Burkina Faso även efter självständigheten. 1989 delades RAN i två nationella bolag, Societé Ivorienne de Chemin de Fer (SICF) och Societé des Chemins de Fer du Burkina Faso (SCBF). Ledningen för Ghanas järnväg och hamnar

sköttes i början av ett enda kolonialt administrativt organ, Ghanas järnvägs- och hamnmyndighet, men ledningen för de två bolagen skildes åt 1977 och ansvaret för järnvägen lämnades till Ghana Railway Corporation (GRC).

Organisering av arbetstagare

Det huvudsakliga förbundet för järnvägsanställda i Elfenbenskusten är nu Syndicat des Travailleurs du Rail (SYNTRARAIL), som har efterträtt Syndicat National de la SICF (SYNASICF) efter privatiseringen 1995. Det är anslutet till Union General des Syndicats de Cote d'Ivoire (UGTCI) men inte till ITF. De huvudsakliga förbunden för järnvägsanställda i Ghana, anslutna till både Ghana Trade Union Congress och ITF, är Railway Enginemen's Union och Railway Workers' Union.

Krisutveckling i Elfenbenskusten och Ghana

Utvecklingen av ekonomiska kriser i både Elfenbenskusten och Ghana under 1980-talet följde mönstret för många andra länder vars regeringar hade lånat alltför mycket som svar på internationella bankers policy att låna ut alltför mycket. En rad olika faktorer samverkade för att störta båda länderna i en nedåtgående spiral av skuld och statsbudgetunderskott. Förändrade handelsvillkor, för kakao och andra produkter, fanns bland dessa faktorer, även om åsikterna skiljer sig när det gäller hur mycket detta betydde. I alla händelser, detta kombinerat med problem som kom från statens monopol och från brister i statens ledning, såsom politiska utnämningar och korruption, kom att påverka järnvägarna både direkt och indirekt.

I Elfenbenskusten, i början av 1980-talet, kunde RAN inte återställa vagnpark och infrastruktur, vilket i sin tur drev upp driftskostnaderna. Samtidigt började vägtransporten att dra fördel av den tidigare investeringen i vad som kvarstår som ett av Afrikas bästa vägnät, planerat och byggt inte för att komplettera järnvägen utan parallellt med den. På toppen av sin verksamhet under 1970-talet transporterade RAN nästan 900.000 ton gods per år, 1989 var denna siffra nere i 260.000 ton.

En liknande omfattning av interrelaterade problem och brister gav upphov till en liknande kris i Ghanas järnväg. Man är inte överens om hur stor anklagelse ledningen förtjänar — en konsultrapport ansåg att misskötsel var den primära orsaken till järnvägens problem, medan en annan, på uppdrag av Ghana Trade Union Congress, ansåg att dålig personalprestation var ett sekundärt problem. 'Medan det är riktigt att säga att en slags brist på disciplin existerade vid GRC så kan det emellertid var oriktigt att säga att sådan brist på disciplin genomsyrar verksamheten,' angav rapporten från Dr A.F. Gockel och tillade: 'Det är snarare en reaktion på försämringen i GRCs grundläggande infrastruktur.' I alla händelser så kollapsade godstrafiken från 1,6 miljoner ton 1970 till 350.000 ton 1983. Under samma period minskade passagerartrafiken från 8 miljoner till 3,3 miljoner passagerare.

Omstrukturering och privatisering i Elfenbenskusten

Omstrukturering och minskningar av arbetskraft, 1985 - 1992

Under sin glansperiod sysselsatte RAN mer än 6.000 arbetstagare, anställda till bättre villkor än de flesta statligt anställda (men genomsnittliga villkor för statsanställda var inte lika bra som de som genomsnittsarbetstagare i den formella privata sektorn hade). Efter det att K.J. Budin — tidigare vid Världsbanken — utsågs till chef för företaget, reducerades arbetsstyrkan med omkring 600 mellan 1985 och 1988. Särskiljandet av driften i Elfenbenskusten och Burkina Faso 1989 följdes i Elfenbenskusten av ett mer kommersiellt tillvägagångssätt, under en ny verkställande direktör, Yao Koukaou, som tidigare haft koncession för bilar utan erfarenhet av att driva en järnväg.

Under Koukaou omstrukturerades järnvägen utan samråd med facket, som under alla omständigheter var oförberedda. Effekten av omstruktureringen var att minska arbetskraften med omkring en tredjedel, men det stod snart klart att det hade varit alltför många friställningar på några viktiga områden — i synnerhet signalarbete och säkerhet — och detta förorsakade driftsproblem. Vidare så medförde omstruktureringen inte det som järnvägen klart var i behov av mer än något annat, investering i infrastruktur och vagnpark. På grund av att det krävs mycket arbetskraft för att rätta till infrastrukturella brister, fann bolaget sig självt tvunget att betala en del av sin kvarvarande arbetsstyrka övertid.

I mars 1993 började ett nytt stadium i omstruktureringen, det mest effektiva dittills, enligt facket. Bolagets verksamhetsberättelse för 1993 belyser förändringar i kommersiella attityder, minskning av bedrägerier med 30% och en 60%-ig ökning av tillgängligheten för lokomotiv, ett gott tecken på effektivitet i underhåll. Dessa förbättringar visade vad som kunde göras under statlig ledning, men vid den tidpunkten var privatiseringsprocessen redan igång.

Utvecklingen för privatiseringsplanen, 1992 - 1995

I oktober 1992 tillkännagavs en plan på att återintegrera och privatisera järnvägarna i Elfenbenskusten och Burkina Faso, och det följdes i december det året av en infordran av offerter. Det förelåg tre anbud. Ett, från ett kanadensiskt bolag, drogs tillbaka efter att det visat sig att de lokala partners som det var beroende av redan hade nått en uppgörelse med huvudaktören i ett av den andra anbuden. Ett andra anbud, från Belgien, lyckades inte tillfredsställa kraven på anbudsgivaren på så sätt att det innebar ett skötselkontrakt i motsats till en koncession. Det tredje anbudet leddes av ett franskt transnationellt bolag, kallat SAGA, i partnerskap med lokala investerare. SAGA, en filial i Bolloregruppen, har vidarebefordran av gods som sin huvudsakliga verksamhet. Man kontrollerar mer än hälften av Burkina Fasos import och export.

Anbuden öppnades i mars 1993, men urvalsprocessen drogs ut under två och ett halvt år, i formen av förhandling med den enda kvarvarande budgivaren, det SAGA-ledda konsortiet Société Internationale de Transports Africains par Rail (SITARAIL), som i augusti 1995 fick koncession att driva trafik och återskapa infrastrukturen på villkor som var ganska olika de som fanns i den ursprungliga anbudsdocumentationen. Det slutliga avtalet omfattar leasing till SITARAIL av infrastruktur, vagnpark och stationer i utbyte mot en användaravgift relaterad till avkastning. Ägande av infrastruktur och ansvar för att sköta koncessionen vilar hos de nya statligt ägda företagen Société de Gestion du Patrimoine Ferroviaire (SIPF), i Elfenbenskusten

och Société de Patrimoine Ferroviaire du Burkina Faso (SOPAFER-B). Det finns samhällsplikter bifogade koncessionen, men deras innehåll hade man inte tillgång till under studiebesöket, och möjligheten att driva igenom dem är också oklar.

SAGA innehar 32,65% av SITARAILS eget kapital. Staterna Burkina Faso och Elfenbenskusten har var och en 15% andel, de transnationella och lokala företagen Maersk, SICC, Transurb och Sofrerail äger omkring 18% tillsammans, 16% av företagets eget kapital bjöds ut på Abidjans fondbörs och tre procent tilldelades anställda.

Det är inte klart exakt vad som hände under den extraordinärt långa förhandlingsperioden, när det i själva verket inte fanns någon konkurrensprocess eftersom det bara fanns ett kvarvarande bud. Det står klart att SAGA, vars fraktverksamhet står för mer än hälften av SICFs avkastning, hade avsevärd marknadskraft. Detta har gett näring till spekulationer beträffande orsaken till en minskning av SICFs frakttrafik på nära 30% under 1994, det år företaget skulle ha kunnat dra fördel av den ökade tillgängligheten på vagnpark som uppnåddes året innan. Denna minskning kan ha lett till en lägre koncessionsbetalning. Det har även förekommit viss oro beträffande företagets närhet till regeringens förhandlingskommitté, en ledamot lämnade den för att ta anställning vid SAGA under samtalen.

Bland ändringarna av koncessionsvillkoren var, att medan ursprungligen kostnaden för återskapande skulle vara helt och hållet koncessionsinnehavarens ansvar — detta hade i själva verket varit det stora underliggande skälet till privatisering och skälet till att koncessionen skulle löpa tillräckligt lång tid för att tillåta den privata operatören att trygga en skälig avkastning — så krävde den slutliga koncessionen endast en mycket liten investering av SITARAIL. Enligt företrädare för Comité de Privatisation, så står SITARAIL själva bara för CFA Fr 8 miljarder av de CFA Fr 40 miljarderna planerad investering i järnvägens återskapande, av vilka CFA Fr 3,5 miljarder är ett lån från Caisse Francaise de Développement (CFD), det franska bilaterala hjälporganet. Resten är lån som lämnats av multilaterala och andra bilaterala hjälporgan och garanterade av Elfenbenskustens regering.

Att reglera de privata operatörerna

Världsbanken lämnade också viss teknisk hjälp, efter att hjälpt till att utforma privatiseringen på en allmän politisk nivå, när det gällde att utforma de slutliga villkoren för koncessionen och vissa kritiker säger att villkoren till följd därav är mer liberala än de skulle ha varit. Det har förekommit kritik, särskilt när det gällt bristen på tariffreglering. Detta bemöts med att man hävdar att konkurrens från vägar kommer att förhindra monopolmissbruk och det faktum att tarifferna 1996, koncessionens första år, inte ökade märkbart totalt sett.

Ett skäl till att lita till konkurrens snarare än statlig reglering för att skydda konsumenter är statens begränsade kapacitet. Reglerande överblick över SITARAIL finns hos två nationella organ, SIPF och SOPAFER-B. Företrädare för SIPF tillstår att det är tekniskt mycket svårt för dem att kontrollera SITARAILS verksamhet. De hävdar att de har otillräcklig kapacitet, särskilt mänskliga resurser, för att kontrollera att SITARAIL ger dem korrekt information om avkastning, på vilken användaravgiften som företaget betalar är baserad. Oro finns emellertid kvar beträffande SAGAs dominans både i järnvägskoncession och fraktbefordran. Med vägtransporter som kostar 15 procent mer än järnväg, så finns det potential för SAGA att pressa sina fraktbefordringskonkurrenter genom SITARAILS avgifter. En verkställande direktör för en rivaliserande firma antydde att det var en underdrift att beskriva SITARAILS förhållande till sina konkurrenter som illojalt.

Privatisering och arbetstagare

Förbunden hade varit oförberedda på de minskningar av arbetsstyrkan som man erfor i slutet av 1980-talet och försökte lära sig av det när det stod klart att förberedelse för privatisering skulle medföra ytterligare nedskärningar av arbetstillfällen. Förbunden bestämde sig vid detta tillfälle för att förbättra de villkor för friställning som infördes 1989, att främja återanställning av så många som möjligt av de som friställdes, och att förhindra förluster av arbetstillfällen efter privatiseringen. Vid det tillfället minskade SITARAIL sin kombinerade arbetsstyrka i Elfenbenskusten och Burkina Faso med mer än hälften, från omkring 4.000 (i sig omkring två tredjedelar av nivån vid mitten av 80-talet) till 1815.

I början av 1995 bad förbunden om information om hur ytterligare omstrukturering av arbetskraften skulle genomföras, men regeringen ignorerade denna begäran. Detta ledde till en strejk och arbetstagarna tog till sådan taktik som att blockera Abidjans centrum med ett lokomotiv. Förhandlingar startade några dagar senare, men förbundet vidmakthöll strejken medan samtalen ägde rum. Slutligen lämnades detaljer om de friställningar man förutsåg och förbundet fick upp avgångsvillkoren till motsvarigheten till 14 månadslöner, två gånger det ursprungliga budet. Dessutom reducerades antalet år av pensionsinbetalningar för att en anställd skulle få rätt till ett förtida pensionspaket från 20 till 15 år.

Det har inte funnits några omskolningssystem riktade till friställda arbetstagare, trots att förbundet under förhandlingarna föreslog ett system för att göra det möjligt för arbetstagare att starta egna rörelser. SITARAIL har emellertid i princip gått med på att gynna företag skapade av tidigare SICF-arbetare när man letar efter underentreprenörer. I praktiken har spårunderhåll, skötsel av företagets bilpark och tryckning av tidtabeller och biljetter lagts ut på firmor som startats av tidigare SICF-arbetare. SITARAIL har även gått med på att ge företräde till arbetstagare som friställdes 1995 när man rekryterar ny personal. Dessa arbetstagare behandlas emellertid som nyanställda när det gäller att fastställa lön.

Detta är ett betydelsefullt villkor, eftersom SITARAIL har övergett löneskalorna som gällde innan koncessionen började, och ersatt dem med ett nytt system som företaget inte ville avslöja några detaljer om. Fram till september 1997 gällde detta endast 60 arbetstagare. Resten av arbetsstyrkan arbetar enligt ett annat nytt system som gör det möjligt för företaget att hålla sitt ord att inte sänka lönerna för någon anställd som man tagit i tjänst från SICF. Enligt detta omsorgsfullt utarbetade system är en nyligen införd 'grund'-lön — fastställd genom en arbetsvärderingsprocess — kompletterad med olika tillägg såsom bostadsbidrag, resebidrag, speciella ersättningar för att arbeta under smutsiga eller riskfyllda förhållanden och prestationsrelaterade bonustillägg. Den totala inverkan på lönenivåerna är inte klar. Genomsnittslönen har stigit, men de kraftiga höjningar som tilldelats chefer för att höja deras löner till privata sektorns marknadsnivå förvränger genomsnittet avsevärt.

Företagets hälsoförsäkringsprogram som arbetstagarna åtnjöt före privatiseringen har privatiserats genom ett kontrakt med ett separat företag. Kostnaden för avgifterna delas mellan arbetstagarna och företaget. Förbundet önskar höja den procentandel som betalas av arbetsgivaren. Fastän det på papperet är ett sämre avtal för arbetstagaren än det sociala skydd som tillhandahölls för dem och deras familjer genom deras anställning före privatiseringen, så hade i praktiken statens fonder för anställda kommit att bli kraftigt skuldsatta under 1980-talet till följd av att regeringen undlät att betala sina avgifter och de flesta anställda ansökte inte ens längre till fonden för att få ersättning för läkekostnader. Arbetsvillkoren har förbättrats sedan privatiseringen, enligt förbundet, som förväntar sig ytterligare förbättringar i framtiden. Arbetstagarna har fått uniformer och det finns planer, avhängiga av om man får lån, att förbättra arbetsplatser och utrustning.

Omstrukturering i Ghana

Ansträngningar att återställa Ghanas järnvägar började 1983, när militärregeringen under Jerry Rawlings (sedan dess demokratiskt vald) utformade ett transportåterställningsprogram, som del av ett ekonomiskt återhämtningsprogram, vilket har innefattat tre projekt för att återställa järnvägar (RRP - Railway Rehabilitation Project), RRP1 löpte från 1983 till 1988 och förbättrade viktiga delar av den västra linjen, den hårdast trafikerade, till en kostnad av USD 73,7 miljoner, finansierat av Världsbanken. RRP2, 1988-1995, återigen finansierat av Världsbanken, investerade USD42,96 i de östra och centrala linjerna. RRP3, 1995-1998, är avsett att tackla det ständiga problemet med brist på järnvägsvagnar som har förhindrat ett utnyttjande av full potential från de första två RRP:erna, och tillhandahåller även investeringar i andra områden.

Enligt järnvägsarbetareförbundet så har bara de spår som var mest skadade bytts under RRP1, och projektet underminerades av fortsatta problem med bristande signalering, vagnpark och verkstäder. Både fackförbund och företagsledning kritiserade RRP2 för att det var inriktat på de östra och centrala linjerna innan problemen på den västra linjen helt hade lösts. Vidare har den östra linjen — livsviktig för kakaotransport — fortsatt att ha bristfälliga spår och broar, samt att det är svårt att få reservdelar för underhåll av det radiobaserade signalsystemet, eftersom de delar som behövs endera är föråldrade eller alltför dyra i utländsk valuta.

Arbetskraften och dess representanter inbjöds inte att bidra till utformning och genomförande av dessa RRP:erna. Förbunden betonar att partsrelationerna var svåra under 1980-talet, före de första flerpartivalen 1992, på grund av den fortsatta bristen på demokrati i landet generellt. De fackliga farhågorna beträffande bristen på helhetssyn har besannats. 1995 kvarstod vagnparken i mycket dåligt skick, med 24 av 76 lokomotiv mer än 30 år gamla. Underhållet underminerades genom brist på reservdelar och pengar för att köpa dem. Trots att godstrafiken ökade från 350.000 ton 1983 till 594.000 ton 1988 så är återhämtningen modest jämfört med de 1.600.000 ton som fraktades årligen i mitten av 1970-talet. Passagerartrafiken har ökat från 2 till 2,2 miljoner per år under samma femårsperiod (efter att ha sjunkit ännu lägre än 1983 års nivå i mitten av den perioden). Den långsammare återhämtningsstakten för antal passagerare återspeglar inte bara den konstanta bristen på passagerarvagnar utan även Världsbankens och regeringens prioriteringen att inrikta GRC på den mer lönsamma godstrafiken. Företagets förluster fortsatte att öka fram till 1993, men har sedan dess minskat och om man undantar värdeminskningkostnaderna från uträkningen, så förelåg en driftvinst 1996.

GRCs arbetsstyrka har mer än halverats under de senaste 20 åren. 1978 sysselsatte företaget 11.000 människor. Denna siffra har reducerats till 4.500, i stort genom att inte ersätta arbetstagare som har gått i pension. Det har funnits ett anställningsstopp, vilket har lämnat stora hål i arbetsstyrkan, särskilt inom spårunderhåll. Dessutom friställdes mer än 1.000 arbetstagare 1993. Enligt facket var avgångsvederlagen dåliga och de flesta av dem som förlorade jobbet har gått in i den informella sektorn, i småskalig handel och hantverk, trots att inga lån för småföretag speciellt har ställts till förfogande.

Nästa steg i omstruktureringen

Medan förbunden såg den begränsade omfattningen av GRCs återhämtning som ett resultat av den begränsade karaktären i dessa RRP:erna och deras effektivitet, så har Världsbanken och

regeringen hävdar att detta visar på omstruktureringens begränsningar och behovet av att privatisera bolaget. 1995 beställdes en utredning från en dansk konsultfirma, DanRail. Direktiven omfattade att ta reda på hur GRC skulle kunna bli ekonomiskt självgående, och inkluderade särskilt att fastställa potentiella områden för medverkan av den privata sektorn. Utredningen var färdig i oktober 1996. Dess huvudsakliga rekommendationer kan summeras som:

- Antalet anställda bör minskas från 4500 till cirka 1600.
- Den privata sektorns medverkan är ett nödvändigt villkor för att GRC ska bli ekonomiskt självförsörjande.
- GRCs funktioner bör delas upp i kärnverksamhet och icke kärnverksamhet, och varje verksamhet öppnas för medverkan från privata sektorn.
- Kärnverksamheterna — definierade som infrastruktur, trafik och verkstäder — bör också avskiljas från varandra och öppnas för medverkan från den privata sektorn.
- GRCs ledningssystem, inklusive budgetering, kostnads- och inventeringskontroll, bör omorganiseras.
- Regeringen bör engageras i omstruktureringprocessen.
- Regeringen bör ta över skulder och ekonomiska nedskärningar.

Regeringens uppfattning är att rapporten identifierar problemen på ett bra sätt men att den inte till fullo inser deras ursprung och följaktligen inte alltid ger lösningar lämpade för situationen i Ghana. Förbundet beställde en motrapport, med stöd av Ghana Trade Union Congress (GTUC) och utarbetad av Dr A.F. Gockel från University of Ghana. Facket och företagsledningen har fortsatt att samarbeta när det gäller att lägga fram ett ställningstagande som ger förslag till omstrukturering utan privatisering.

Medan GRCs chefer anser att viss ytterligare minskning av antalet anställda kommer att följa av ökad produktivitet, så anser de att det föreslagna antalet 2900 är alltför högt och att alla minskningar bör ske gradvis. Förbunden delar åsikten att ytterligare nedskärningar av antalet anställda är oundvikliga, men betonar att mycket mer uppmärksamhet än tidigare måste ägnas åt avgångsvederlag och att få till stånd en rad åtföljande åtgärder.

Både företagsledning och fack accepterar också att privatisering av icke kärnverksamhet skulle kunna minska kostnader och sålunda göra det möjligt för företaget att åter rikta resurser mot återställande och förbättring av GRCs kärnverksamheter. Verksamheter som omfattar att städning av vagnar och säkerhet har redan lagts ut på entreprenad, men ett system för att lägga ut spårunderhåll har misslyckats eftersom det är avhängigt av medverkan från lokalgrupper längs järnvägen, som inte utbildats ordentligt och inte betalats regelbundet.

Facket och företagsledningen går emot uppdelning av kärnverksamheter i separata enheter, på den grunden att medan de funktionellt är klart avskilda från varandra, så kräver de vertikal integration. Därför anser de, samtidigt som de stödjer viss organisatorisk avskiljning, att verksamheterna bör stanna kvar inom ett allomfattande gemensamt organ och ledningsstruktur.

Regeringen har beslutat att ge företagsledningens-fackets tillvägagångssätt en chans, med det förbehållet att om det misslyckas, så skulle en koncession längs samma linjer som Elfenbenskustens modell kunna följa. Detta konsensus utsätts nu för påfrestningar genom Världsbankens press på regeringen att ge sig i kast med koncession snabbare. Världsbankens motstånd skulle kunna kullkasta omstruktureringen, eftersom den skulle kräva bankens finansiella stöd.

Facket är i princip inte emot idén med koncession, men de måste ännu konsulteras om den och är särskilt oroade över villkoren för avgångsvederlag, framtiden för facklig representation och rättigheter till anställning och anställningsvillkor för järnvägsanställda. Ghanas landsorganisation, med stöd från Third World Network's afrikanska sekretariat, har tillsatt en kommitté för att utarbeta ett gemensamt tillvägagångssätt när det gäller framtiden för allmännyttan.

Några preliminära slutsatser

Elfenbenskustens koncession presenteras av Världsbanken som en uppvisningsmodell för järnvägsprivatisering i Afrika. I själva verket, med tanke på bankens benägenhet att förorda koncessionsmodellen för omstrukturering, så håller den också på att bli en modell för hur man tacklar de många problemen med investering, företagsledning och att tillfredsställa kunder som järnvägar i Afrika står inför. Detta förefaller förhastat. Om det är alltför tidigt att bedöma Elfenbenskustens fall som ett misslyckande, så är det också alltför tidigt att förklara det vara en framgång, särskilt eftersom de avsedda investeringsnivåerna ännu måste förverkligas. Vidare finns det skäl att tro att om samma nivå för lånefinansiering som utlovades enligt Elfenbenskustens koncession hade varit tillgänglig för statligt anställda chefer, så skulle de problem som privatiseringen är avsedd att tackla ha varit lösta, utan de risker som hänger samman med privat monopol.

Det är inte för sent för Ghana att lära sig läxan från den senare punkten. Järnvägsförbunden där har deklarerat sitt åtagande att förändra, och genom att arbeta tillsammans med företagsledningen, att vända utvecklingen för GRC, tycks de kunna visa vad som kan göras genom ett arbetssätt med kooperativt partnerskap när det gäller modernisering. Fördelarna med ett sådant arbetssätt skulle kunna utsträckas långt bortom den nuvarande övergångsperioden, eftersom effektiva partsrelationer och en arbetsstyrka som känner att den har en tämligen säker och aktad andel i servicens framtid ofta har visat sig vara förutsättningar för en varaktig framgång i omstrukturering. Indikationerna på att Världsbanken är ovillig att stödja dessa ansträngningar är därför beklagansvärda. Vad värre är, eftersom omstrukturering, genom vilken metod man än väljer, kräver investering, så skulle den kunna förhindra att dessa ansträngningar lyckas.

Det är mot denna bakgrund som en politisk oro över att privatisering är förenad med en sorts återkolonialisering kan förstås, eftersom tillgångar och service som inrättats för koloniala syften, och utformats av dem, av många uppfattas som att man återvänder till en kontroll av affärsintressen dominerade av utländska, av vita ledda företag när deras ägande eller kontroll privatiseras. Alla bevis för att institutioner som domineras av Väst och Norr har en standardmodell som de är ute efter att tvinga på afrikanska länder, utan att tillåta alternativa tillvägagångssätt utarbetade inom dessa länder att få en rättvis chans att lyckas, kan bara öka på denna oro. Dessutom skulle drift av järnvägar bara för vinst kunna leda till ekonomisk och social skada, eftersom nytillkommen och etablerad verksamhet i regionen kan vara avhängig av infrastruktur och service som kanske inte är kommersiellt livskraftiga på kort sikt.

Världsbanken och andra kanske hävdar att dessa och andra allmänpolitiska angelägenheter kan och bör inkorporeras i koncessionsvillkoren, så att fördelarna med offentligt ägande och demokratiskt ansvar effektivast kan kombineras med privat ledning och finansiering. Om det emellertid är skäligt att ifrågasätta statens förmåga i västafrikanska länder att driva järnvägar effektivt, och rätt att fördöma utbredd korruption, så är det säkerligen klokt att betvivla dessa

staters kapacitet att adekvat reglera verksamheten hos multinationella företag som driver järnvägar. Därför är utveckling av statens kapacitet, oavsett vilket tillvägagångssätt för järnvägarnas framtid ett land väljer, ett villkor för framgång. Världsbankens *World Development Report 1997* och dess erkännande av statens roll och dess behov att höja sin kapacitet, är därför att välkomna. Det återstår att se hur det erkännandet kommer att omsättas i praktiken.

¹ *Adjustment in Africa*, Världsbanken, 1994, s34.

² *World Development Report, 1994*, Världsbanken, Washington D.C., 1994, s 27

³ *World Development Report, 1994*, Världsbanken, Washington D.C., 1994, s 109

⁴ 'Is Privatization Necessary?', John Nellis, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, december 1994, s 5.

⁵ *Adjustment in Africa*, Världsbanken, 1994, s 10

