

En sammanfattning av  
TANZANIAS UTVECKLINGSPOLITIK  
- MÅL OCH RESULTAT 1967-74

av Reginald Green

1975 07 24

Resultatvärdering 17

Notes on Ujamaa Village Strategy in Tanzania,  
1967-74.  
by Reginald Herbold Green, January 1975

1975 07 25

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

		<u>Sid</u>
0	FÖRORD	2
1	INLEDNING	4
2	MÅL OCH RESULTAT	5
2.1	Övergång till decentraliserad socialism	5
2.1.1	Socialistiska produktionsformer och investeringar	5
2.1.2	Socialistiska mänskliga relationer	6
2.1.3	Decentralisering av planering och beslutsfattande	6
2.1.4	Ökat medbestämmande i beslutsprocessen	6
2.1.5	De nationella planeringsmyndigheternas förmåga att genomföra nationella mål	7
2.2	Avskaffande av massfattigdomen samt utjämning ifråga om individuell köpkraft och tillgång till sambällsservice	7
2.2.1	Åtgärder för att höja köpkraften hos låginkomst- grupperna	8
2.2.2	Åtgärder för att öka tillgången på samhälls- service för låginkomstgrupperna	10
2.2.3	Åtgärder för att eliminera exploatering och korruption	11
2.3	Omstrukturering av landets ekonomi	12
2.3.1	Ekonomisk samordning inom landet	12
2.3.2	Balans mellan produktion och konsumtion	12
2.3.3	Ekonomiska förbindelser med utlandet	13
2.3.4	Samarbetet med andra fattiga länder	15
2.4	Ökad produktion för fördelning	16
3	BISTÅND	18
4	SLUTSATSER	22

Allt utvecklingssamarbete mellan ett i- och ett u-land måste baseras på ömsesidigt förtroende och på en gemensam uppfattning om vissa långsiktiga mål. Det räcker inte att parterna är överens om att gemensamt utföra vissa utvecklingsaktiviteter - bygga silos eller anlägga ett kraftverk - om de inte också har samma uppfattning om det långsiktiga syftet med dessa. Givaren måste vara väl förtrogen med mottagarlandets politiska system, sociala struktur, attityder, allmänna utvecklingssträvanden, institutioner, problem, motsättningar, framgångar och misslyckanden. Kort sagt måste han vara förtrogen med landets utvecklingsmål och den miljö i vilken man försöker förverkliga dessa mål.

Föreliggande sammanfattning tecknar den tanzaniska verkligheten så som den upplevs av en person som i flera år tjänstgjort som finansiell rådgivare på Tanzanias finansministerium. Till viss del är han alltså medansvarig för utvecklingen och är därför kanske inte alltid helt objektiv i sina omdömen om utvecklingen i Tanzania. Studien, som i fri översättning skulle kunna kallas "En interimistisk värdering av Tanzanias utvecklingspolitik", bör vara av stort intresse för dem som följt Tanzanias utveckling i dess olika faser på väg mot ett decentraliserat socialistiskt samhälle, där ujamaa, självtillit och massmobilisering, varit och förblivit centrala begrepp. Den utgör vidare ett tungt inlägg i debatten om ekonomisk tillväxt i förhållande till andra mål för att uppnå utveckling i utvecklingsländerna. Studien bör också kunna tjäna som utgångspunkt för en diskussion om biståndets möjligheter och begränsningar.

Författaren identifierar de mål som Tanzania ställt upp för sin utveckling och studerar huruvida dessa förändrats sedan de ursprungligen presenterats. Sedan analyserar författaren vad som gjorts i syfte att uppfylla målen och, i den mån det går, också resultaten av dessa strävanden. Graden av måluppfyllelse har ej systematiskt utvärderats med statistisk-vetenskapliga metoder. Författaren har ofta fått göra en kvalitativ analys av den bristfälliga information som funnits tillgänglig. Sammanfattningen kanske ger en något mer positiv bild av utvecklingen i Tanzania än originalversionen, beroende på att full rättvisa ej alltid kunnat ges åt alla författarens reservationer.

En person som levt med föreställningen att utvecklingsbiståndet är det viktigaste eller kanske t o m det enda medlet att lösa u-ländernas problem torde svårigen kunna bibehålla denna föreställning efter att ha läst studien.

"Varje handling som ger människorna större kontroll över sina egna angelägenheter innebär utveckling, även om den inte medför bättre hälsa eller mera bröd". Det är den definition av begreppet utveckling, som det statsbärande TANU-partiet formulerat i "Mwongozo", ett politiskt

manifest från 1971. Med utgångspunkt från denna inställning fattas väsentliga beslut om bl a utvecklingsinvesteringar av partiet, utan att dessa beslut varit förberedda och granskade inom utvecklingsadministrationen. Sådana beslut leder ofta till förändringar av gällande utvecklingsplaner; och de är ofta av sådan strategisk betydelse, att de i mycket hög grad styr användningen av de utländska resurserna. Författaren nämner många exempel på sådana "strategiska" beslut och vill se dem som ett uttryck för en sammanhållen och målmedveten utvecklingspolitik trots att de ofta inte har någon förankring i de officiella planer på vilka alla biståndsfinansierade utvecklingsprojekt är grundade. De kan tvärtom vara i direkt motsättning till dessa planer.

Även andra exempel som inte är nämnda i studien belyser denna företeelse. Kampanjliknande åtgärder - som ofta också går stick i stäv mot de officiella planerna - avlöser varandra i tät följd. De tar inte bara formen av folkbildningsarbete, t ex för bättre hälsa, kosthåll, boendemiljö etc, utan tar sig också uttryck i maningar till allmän uppslutning kring olika aktiviteter - t ex att alla människor på landsbygden skall ha flyttat samman och bildat byar före utgången av 1976, eller att varje individ skall odla spannmål under jordbrukssäsongen 1974/75. Administrationen inklusive planerarna måste därför vara mycket lyhörda för de politiska besluten och anpassa sina metoder därefter. De fasta långsiktiga planerna kommer att minska i betydelse till förmån för flexibla ett-tvåårsplaner; en utveckling som redan ägt rum under de senaste åren.

För utvecklingssamarbetets vidkommande pekar studien på att biståndet inte kan ha annat än marginell betydelse för att uppnå landets grundläggande utvecklingsmål: ett decentraliserat socialistiskt samhälle; mobilisering av massorna för deltagande i besluten och genomförande av utvecklingspolitiken; utjämning i fråga om köpkraft och tillgång till samhällelig service; avskaffande av massfattigdomen på landsbygden etc. Biståndet är helt enkelt inte relevant när det gäller att komma till rätta med underutvecklingens grundläggande problem. Inte ens massiva, breda investeringar är tillfyllest om det inte samtidigt går att bibringa nödvändig kunskap och erfarenhet, åstadkomma strukturella förändringar i produktions- och konsumtionsmönstret, öka befolkningens deltagande i planering och genomförande av projekt etc. Mot denna bakgrund borde man kanske ifrågasätta biståndsgivarens traditionella intresse för att mycket noggrant undersöka, värdera och dokumentera förutsättningarna för stöd i en särskild form och till särskilda ändamål enligt givna kriterier för analys och värdering.

Kanske kan denna studie bidra till en diskussion om utvecklingssamarbetets roll och villkor, som sätter biståndet i ett mer realistiskt perspektiv och ger det dess rätta proportioner.

## INLEDNING

Utgångspunkten för denna utvärdering är de mål som den tanzaniska regeringen valt för landets utveckling. Dessa är:

- att införa en form av decentraliserad socialism med aktivt folkligt deltagande;
- att avskaffa massfattigdomen och öka jämlikheten beträffande individernas köpkraft och tillgång till samhällsservice;
- att omvandla landets ekonomi i riktning mot en bättre balans mellan produktion och konsumtion, ökad ekonomisk samordning inom landet samt högre grad av nationellt ekonomiskt oberoende;
- att öka produktionen för att skapa en verklig resursbas för kontinuerliga framsteg mot de tidigare nämnda målen.

Den tanzaniska utvecklingsstrategin är i hög grad av politisk natur. Den koncentreras på att identifiera motsättningar samt avlägsna hinder för att uppnå målen. De företagna nationaliseringarna av banker, industrier, större jordbruk etc, och begränsningen av politikernas möjligheter till privat ägande är exempel härpå. Både det utländska ägandet och politikernas ägarintressen sågs nämligen som hinder för uppnåendet av de uppsatta målen.

Den tanzaniska utvecklingsstrategin innehåller även värderingar som inte har direkt med de materiella utvecklingsmålen att göra. Beslutet att flytta huvudstaden till Dodoma motiverades t ex med en önskan att förändra attityderna hos administrationen. Genom att förlägga huvudstaden till det inre av landet skulle styrningen från landets kommersiella och industriella centrum Dar es Salaam minska.

De politiska organen ger kontinuerligt förvaltningen nya impulser och riktlinjer för dess verksamhet. Detta tar sig uttryck i en snabb reformverksamhet. Tanzanias ledare tror på en oavbruten förändring mot de uppställda målen och därför har konsolideringsfaser i reformarbetet i stort sett saknats sedan 1966. Ingenting får stoppa denna process. Inte ens 1974 års ekonomiska kris medförde en förändring, snarare ökade kraven på jämlikhet och på tillgång till samhällsservice.

Det är regeringspartiet TANU - Tanganyika African National Union - som identifierar motsättningarna i samhället och fattar beslut om åtgärder för att lösa dessa.

Ibland saknas den tekniska kunskapen om sakfrågorna inom partiet och detta kan leda till orealistiska beslut. Regeringen och administrationen genomför därefter besluten.

Besluten översätts i handlingsprogram eller femårsplaner som baseras på behoven hos majoriteten av medborgarna. Planeringsprocessen har förstärkts under åren med nya

planeringsinstrument och har blivit mer flexibel och mottaglig för impulser från partiet och folket. De fasta femårsplanerna har därigenom minskat i betydelse.

## 2 MÅL OCH RESULTAT

### 2.1 Övergång till decentraliserad socialism

Detta innebär:

- Socialistiska produktionsformer och investeringar;
- Socialistiska mänskliga relationer;
- Decentralisering av planering och beslutsfattande;
- Ökat medbestämmande i planering och genomförande av beslut;
- Effektiv central planering som utgår från de nationella målen och samordning i samband med decentralisering och ökat medbestämmande.

#### 2.1.1 Socialistiska produktionsformer och investeringar

Förstatligande av produktionsmedlen är inte ett mål i sig utan snarare en följd av andra åtgärder. Inte desto mindre är omkring 80 procent av de stora och medelstora företagen samhällsägda. Dessa bidrog år 1972 med 44 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Vidare sker ca 80 procent av investeringarna inom penningekonomin i den statliga sektorn. Staten har dessutom stort inflytande över den privata sektorn - speciellt inom jordbruk och handel.

Effektivitetsproblem existerar inom den statliga sektorn både beträffande statsföretagens avkastning och dess uppfyllande av de nationella målen. Problemen har dock troligen överdrivits av kritikerna. Ofta är kritiken snarast ett tecken på alltför högt ställda förväntningar och inte att betrakta som resultat av direkta misslyckanden.

Utvecklingen inom den statliga sektorn har hittills varit relativt framgångsrik. Inom områdena byggnadsverksamhet och landsbygdstransporter har staten dock haft mindre framgång. Dessa sektorer domineras fortfarande av privata företag. De kännetecknas av stigande kostnader och vikan- de effektivitet. Många företag har lagts ned. Den statliga sektorn har inte haft resurser att fylla det tomrum som uppstått efter dessa.

Andra områden med socialistiska produktionsformer där resultaten har varit blandade är de kooperativa föreningarna och ujamaa-byarna på landsbygden. Det har varit svårt att bygga upp dessa till effektivt fungerande organ, bl a på grund av bristen på personal och samordning.

I ujamaa-byarna bor nu ungefär en tredjedel av befolkningen. De svarar för ca 20 procent av livsmedelsproduktionen. De största problemen är den låga produktiviteten och svårigheten att genomföra den eftersträlvade medbestämmanderätten i praktiken. De kooperativa föreningarna

domineras fortfarande av relativt självständiga och välbärgade bönder. Dessa har ofta varit ovilliga att acceptera den nationella politikens strävan mot socialism och jämlikhet.

#### 2.1.2 Socialistiska mänskliga relationer

Detta mål syftar till att uppnå jämlikhet i de medmänskliga relationerna. Det är fråga om en grundläggande attitydförändring i förhållandet chef-underställd och myndighet-"gemene man". Bland annat är syftet att avskaffa de hierarkiska arbetsformerna.

Det är svårt att fastställa i vilken mån målet har uppnåtts. På vissa arbetsplatser tycks arbetarråden fungera som potentiella centra för demokratiska relationer i arbetslivet. Vissa myndigheter har börjat se på den vanlige medborgaren som ett subjekt och inte som ett objekt. Dessa förändringar är dock bara början på en lång process. På längre sikt krävs ett nytt slags tänkande hos den enskilde - oavsett ställning i samhället - för att målet skall kunna uppnås.

#### 2.1.3 Decentralisering av planering och beslutsfattande

Syftet är dels att få ett bredare folkligt deltagande och dels att uppnå större administrativ effektivitet. Hittills har den senare aspekten främst betonats.

De första åtgärderna för decentralisering vidtogs i slutet av 60-talet genom upprättandet av regionala utvecklingsfonder. 1972 gjordes regionerna likställda med ministerierna. Därmed överfördes beslutanderätten från nationella till regionala organ. Besluten har därigenom blivit förankrade i lokal erfarenhet och koordineringen på det lokala planet har ökat.

Vissa problem har uppstått beträffande samordningen mellan regionerna och de centrala ministerierna, bl a inom handels- och industri- samt jordbrukssektorerna.

Genom decentraliseringen har det blivit svårare för ministerierna att följa och påverka utvecklingen inom sina respektive sektorer.

Decentralisering av verksamheter som bedrivs av statliga institutioner, s k "parastatals", har gått mycket långsamt. Vissa åtgärder pekar dock på en ökad decentralisering, t ex den statliga handelns och de finansiella organisationernas överflyttning till regionerna, förstärkningen av småindustriorganisationen och det statliga Administrativa Konsultbolaget samt finansieringen av stora utbildningsprogram genom Co-operative College för ujamaa-byar, kooperativ och andra landsbygdsorganisationer.

#### 2.1.4 Ökat medbestämmande i beslutsprocessen

Graden av folkets medbestämmande beror i hög grad på politikernas och administratörernas inställning till ett

sådant deltagande. För att tillåta ökad grad av folkligt medbestämmande har i samband med decentraliseringen särskilda råd etablerats på region-, distrikts- och bynivån. Varje nytt projekt eller ny idé måste granskas i dessa råd. Avgörande blir därvid vem som deltar i dessa råd; ett problem som man för närvarande arbetar med. Allmänhetens vilja att medverka i genomförandet av utvecklingsprojekt beror på i vilken grad befolkningen själv varit med om planeringen. Självhjälpsprojekt blir emellertid allt vanligare. Ett annat mått (om än osäkert) på deltagande är det faktum att 2 miljoner människor hittills (1967-73) har flyttat samman i ujamaa-byar.

#### 2.1.5 De nationella planeringsmyndigheternas förmåga att genomföra nationella mål

Utvecklingsministeriet spelade fram till 1973 en alltför traditionell och passiv roll. Planeringstekniken var i huvudsak en västerländsk produkt och utformad så att den gav experterna makten över utvecklingen. Den passade inte med målet om decentraliserad socialism med aktivt folkligt deltagande.

Numera är planeringen förankrad på distrikts- och regional nivå. Den är ännu dock tämligen kortsiktig. De regionala långtidsplanerna för nästa femårsperiod (1975-80) är av ojämn kvalitet.

En föreslagen översyn av de s k "parastatalernas" planering bör leda till en större samordning med den nationella planeringen. Ministeriernas årliga planer tjänar till att samordna planeringen på regional nivå.

Vissa åtgärder har vidtagits för att bredda det folkliga deltagandet i planeringsprocessen. De nationella målen skall inte längre fastställas av experter på ministerierna utan av de folkvalda representanterna i parlamentet. För att lokala idéer och initiativ skall kunna kanaliseras till de beslutsfattande instanserna har s k utvecklingsråd inrättats på distrikts-, region- och bynivå.

#### 2.2 Avskaffande av massfattigdomen samt utjämning ifråga om individuell köpkraft och tillgång till samhällsservice

Detta innebär:

- att höja levnadsstandard och livskvalitet för låginkomsttagare med särskild hänsyn till ujamaa-byarnas befolkning;
- att genomföra åtgärder för inkomstomfördelning samt jämlikhet i fråga om tillgång till samhällsservice;
- att minska möjligheterna till exploatering och korrup-tion.

Att avskaffa fattigdomen har varit ett mål i Tanzania ända sedan TANU inledde sin verksamhet. Effektiva åt-

gärder har dock inte vidtagits förrän under perioden 1967-74. Åtgärderna gäller å ena sidan att höja köpkraften och å den andra att öka tillgången till samhällsservice för de fattiga grupperna.

## 2.2.1 Åtgärder för att höja köpkraften hos låginkomstgrupperna

Minimilönerna i städerna har höjts med omkring 250 % mellan 1961 och 1974, vilket motsvarar en ökning med 100 % i reala termer. 1974 låg lönen på omkring 200 kr/månad, vilket då var högst i Östafrika. Sedan 1965 har sysselsättningen i städerna stigit med omkring 6-7 % årligen, vilket lett till ökad köpkraft. De stora ökningarna i efterfrågan på enkla konsumtionsvaror talar för att levnadsstandarden har höjts. Minimilönerna på landsbygden har procentuellt stigit lika kraftigt men är i absoluta tal lägre.

Ca 10 milj människor på landsbygden har inte påverkats av dessa löneförändringar, eftersom de är helt eller näst intill självförsörjande. Det är troligt att inkomstnivån för dem låg stilla under perioden 1961-66, och att den steg något men betydligt mindre än inkomstnivån för löntagarna under perioden 1966-74.

En beräkning år 1974 tyder på att 30 % av de självförsörjande bönderna hade minst lika stor köpkraft som löntagarna, 30 % hade minst  $2/3$  därav, och 40 % hade mindre än  $2/3$  därav. Gapet i levnadsstandard ökas dessutom genom att landsbygdsbefolkningen haft mindre tillgång till kostnadsfri eller subventionerad samhällelig service såsom undervisning, hälsovård, vatten och transporter.

Genom höjningar av producentpriserna på livsmedel hade böndernas inkomster kunnat öka i takt med andra gruppers. Priserna har dock inte höjts tillräckligt mycket för att nämnvärt påverka böndernas levnadsstandard. År 1974 skedde dock en betydlig höjning, men effekten av denna begränsades av det blygsamma skörderesultatet som berodde på den svåra torkan under året.

Åtgärderna för att förbättra förhållandena på landsbygden har främst inriktats på rådgivning samt tillhållande av produktionsmedel och krediter. Dessa åtgärder har haft störst betydelse efter 1971, då den speciella jordbruksutvecklingsbanken etablerades. Efter ujamaapolitikens genombrott 1969-70 har åtgärderna i högre grad inriktats på de fattiga småbönderna.

Trots att målet att uppnå en jämnare inkomstfördelning har varit grundläggande, har uppnåendet därav inte planerats på ett övergripande sätt. Tack vare att frågan oavbrutet drivits av den högsta politiska ledningen har det emellertid hela tiden betonats och inlemmats i alla viktiga beslut.

De snabba framstegen mot socialistiska produktionsformer har lett till att det stora flertalet sysselsatta idag är statsanställda. Detta i sin tur har bidragit till att göra lönepolitiken till ett effektivt inkomst-

fördelningsinstrument. Löneklyftan inom statsförvaltningen har minskat radikalt. Förhållandet mellan den högsta lönen och minimilönen före skatt var 1961 70:1. 1974 var samma förhållande 15:1. Skillnader i lön p g a olika grad av erfarenhet och ansvar samt historiska tillfälligheter kvarstår men de har minskat betydligt genom en medveten politik - trots klagomål från stora löntagargrupper.

Den statliga lönen låg fram till 1974 kvar på 1966 års nivå. Fram till 1971 var prishöjningarna små och tjänstemännen befordrades snabbt, vilket ledde till reallöneförbättringar för löntagarna trots att lönerna låg stilla och skatterna var progressiva. Det allt större gapet mellan lönerna i Tanzania och grannstaterna accepterades som ett bidrag till jämlikheten och den nationella utvecklingen.

Till följd av kraftig inflation och minskade befordringsmöjligheter under åren 1971-74, kom krav på löneförbättringar. Under 1971-74 minskade köpkraften med 20-25 % och inför en ytterligare försämring med 20 % under 1974 beslöt regeringen att höja statstjänstemannalönerna. Ökningen kompenserade endast en del av realvärdeminskningen och var högst för låginkomsttagarna (15 %) och lägst för de bäst betalda (6 %).

Skattepolitiken är ett annat viktigt instrument för att utjämna inkomsterna mellan olika grupper. Skattesystemet är progressivt. På minimilönen dras ingen skatt. Vid lön som just överstiger minimilönen dras 15% i skatt. Därefter stiger skattesatsen kraftigt. För de högst avlönade grupperna utgör den totala skatten 75 procent av bruttolönen.

Indirekt skatt tas inte ut på obearbetade livsmedel. Omsättningsskatten på andra varor varierar. Den är högre på umbärliga varor som sprit och cigaretter.

Beräkningar av skatteförändringarnas effekter på inkomstfördelningen sker varje år i budgetarbetet. Med hänsyn tagen till såväl direkt som indirekt skatt förhöll sig köpkraften mellan de högst och lägst betalda statstjänstemännen som 9:1 år 1974. 1961 var motsvarande förhållande 50:1.

Även skillnader i andra förmåner - t ex semester, bostadsförhållanden och läkarvård - har minskat i omfattning. Statsanställda har dock fortfarande större förmåner än andra löneanställda.

En framgångsrik prispolitik har sedan 1973 lett till tämligen konstanta vinstmarginaler. P g a den snabba världsinflationen och de ökade kostnaderna för livsmedelsimporten har det inte varit möjligt att förhindra stora prisstegringar, men troligen har ökningarna blivit mindre än de skulle ha blivit utan en medveten politik. En kombination av prishöjningar i slutet av april 1974 med ökningarna av lönerna några veckor senare visar en ökad grad av samordning mellan olika finanspolitiska instrument.

## 2.2.2 Åtgärder för att öka tillgången på samhällsservice för låginkomstgrupperna

Åtgärderna har koncentrerats till primärskoleundervisning för samtliga barn, vuxenutbildning, förebyggande och kurativ sjukvård, vattenförsörjning och kommunikationer. Samhällets service är i huvudsak avgiftsfri.

Intagningen till primärskolorna var 1973 knappt över 50%. Målet att uppnå 100% redan 1977, som uppstälts av TANU, verkar därför alltför ambitiöst. Betoningen av detta mål kommer dock sannolikt att leda till en kraftig ökning av intagningen, på samma sätt som 1970 års vuxenutbildningskampanj medförde en ökning av de vuxnas skriv- och läskunnighet från 25% till omkring 50% vid slutet av 1974.

Målet på vattenförsörjningens område är att samtliga invånare år 1990 skall ha tillgång till rent dricksvatten. Hittills har genomförandet legat efter planerna men vattenprogrammet har ändå utökats kraftigt. Under 1973 översteg antalet nya mottagare (300-350 000) befolkningstillväxten.

En omorientering av hälsovården mot landsbygdsbefolkningen skedde inte förrän 1971. De viktigaste målen var ökad tillgång till hälsocentraler och medicinsk personal på landsbygden samt utökade förebyggande åtgärder. Det finns nu relativt god tillgång på vårdmöjligheter, även om fördelningen av medicinsk personal och läkemedel är ojämn mellan stad och landsbygd. Skillnaderna är dock mindre nu än de var 1971 och också mindre än vad de är i de flesta andra fattiga länder.

För att utbudet av samhällsservice skall kunna nå ut till befolkningen på landsbygden är det en förutsättning att denna lever tillsammans i byar. Utvecklingsbyar och ujamaabyar är därför viktiga instrument för regeringens mål att öka tillgången till samhällsservice. Byarna anses vara nödvändiga för att möjliggöra gemensam produktion, höjd produktionsförmåga, effektiv marknadsföring, fördelning av samhällsservice samt ökat deltagande i planering och beslutsfattande.

I slutet av 1974 levde omkring 6,5 milj invånare på landsbygden i byar och 3,5 milj invånare levde isolerade. 1967 var situationen den omvända. I slutet av 1976 skall enligt regeringens beslut samtliga invånare på landsbygden bo i byar. Omflyttningen kan försenas något, men en fortsatt snabb omflyttning verkar sannolik. I viss mån kan dock sammanflyttningen motverkas av att ett flertal privilegierade bönder, som förlorar ekonomiskt på en förändring, motarbetar en dylik.

Ujamaa-byarna har hittills i huvudsak bestått av bönder från fattiga områden. De har förmodligen haft liten effekt på produktionen, eftersom kunskapen om förbättringar av produktionen av livsmedelsgrödor varit dålig. Förbättrat utsäde har saknats och rådgivningsservicen har först nu omorienterats för att passa byarnas behov. Den gemensamma produktionen har varit obetydlig i relation

till produktionen på individuella jordlotter - förutom när det gäller nya grödor eller husdjur - delvis på grund av att nya produktionsmetoder eller produktionsmedel inte funnits tillgängliga. Byarna har dock gjort samhällsservicen möjlig på ett helt annat sätt än tidigare och ökat intresset för gemensamma investeringar. På det hela taget verkar det som om byborna betraktar den nya gemenskapen som ett framsteg, eftersom antalet människor som bor i gemensamma byar fortsätter att stiga och endast ett fåtal har övergivit dem.

Byprogrammet, som antogs av TANU 1973 för att genomföras under åren 1974-76, lägger mindre betydelse vid de ursprungliga faktorer som ingick i ujamaa-begreppet (dvs framförallt det gemensamma ägandet och brukandet av jorden). Någon utvärdering av den nya formen kan ännu inte ske, eftersom genomförandet inte startade på allvar förrän under mitten av 1974. I några distrikt har kommunikationsproblemen varit stora, deltagandet lågt och bristerna inom planeringen avsevärda. Det är osäkert hur snabbt det kommer att gå att upprätta effektivare centrala riktlinjer för att komma till rätta med problemen och undvika de relativt stora motsättningar som den första fasen av omflyttningen förde med sig.

Stora finansiella resurser överförs årligen till ujamaa-byarna för olika slag av investeringar inklusive samhällsservice. 1973/74 uppgick dessa till omkring 350 milj sh. Vanligtvis underskattas fördelningen till ujamaa-byarna på grund av att olika ministerier står för skilda delar av programmet.

### 2.2.3 Åtgärder för att eliminera exploatering och korruption

Möjligheterna till exploatering i stor skala har minskats genom en utvidgning av den statliga sektorn och genom den förda lönepolitiken. Dessa åtgärder har varit effektiva. Ansträngningar har gjorts för att utrota korruption och att avskeda ineffektiva statsanställda. Även om korruptionen är liten i jämförelse med andra länder utgör den fortfarande ett problem som tas på allvar.

Exploateringen i liten skala - inom handel, bostadsäggande och på landsbygden - har varit svårare att få bukt med. Regleringar, priskontroll och upphävande av licenser har dock haft viss inverkan. Konsumentkooperationen har också bidragit i viss mån men skulle kunna vara mer betydelsefull. Bostadsutvecklingsfonder har inrättats för att minska bostadsägarnas makt. Ujamaa-byarnas tillkomst och det ökade folkliga deltagandet i beslutsprocessen är också ägnade att minska de lokala elitgruppernas makt. Hittills har dock framstegen varit ganska små. Det är svårt att snabbt bygga upp konkurrerande statliga organisationer och få dem att fungera. Problemet med exploatering i liten skala är dock allvarligt, eftersom småkapitalisternas exploatering upplevs starkast av den enskilde individen.

Hittills har kontrollen över flagranta exempel på ojämlikhet koncentrerats kring försäljningen och användningen av privatbilar. Kritik har även riktats mot Tanzanias

privata hälsosektor och undervisningssektor. Dessa har dock inte begränsats, eftersom den statliga servicen är otillräcklig.

Ännu har inte några problem uppstått med en välbetald elit som skaffar sig förmåner, eftersom de flesta tanzanier med lönearbeten kommer från fattiga familjer. På 1980-talet, när tanzanieringen beräknas vara helt genomförd, kan dock t ex den privata undervisningen bli ett jämlikhetsproblem.

### 2.3 Omstrukturerings av landets ekonomi

Detta innebär:

- att uppnå större nationell ekonomisk samordning genom att öka och fördjupa de ekonomiska förbindelserna inom landet;
- att uppnå bättre balans mellan produktion och konsumtion av varor och tjänster;
- att bygga upp internationella ekonomiska relationer som utmärks av större jämlikhet mellan Tanzania och utlandet;
- att utveckla det ekonomiska samarbetet med andra fattiga länder, speciellt grannländerna.

#### 2.3.1 Ekonomisk samordning inom landet

Nationell ekonomisk samordning är nödvändig för att garantera att en ökad produktion får spridningseffekter inom landet. Man har strävat efter att öka avsaluproduktionen för självhushållsbönder och att öka produktionen av andra varor än jordbruksvaror på landsbygden - dock med blandad framgång. Satsningen på bearbetning av jordbruksprodukter och tillverkning av konsumtionsvaror av lokala råmaterial har varit mer lyckosam. Man har även varit framgångsrik med decentralisering av industriprojekt.

#### 2.3.2 Balans mellan produktion och konsumtion

Problemet med att skapa balans mellan produktion och konsumtion har angripits med skärpa först efter 1969. Beträffande enklare konsumtionsvaror och byggnadsmaterial har man kommit ganska långt. 1974 tillverkades omkring 75 % av de vanligaste konsumtionsvarorna i Tanzania (mot kanske 25 % år 1961) med ett importinnehåll av mindre än 15 %.

Både vad beträffar samordning och balans gäller att den politiska viljan har löpt snabbare än den analytiska förmågan. Såväl policy som projekt har i huvudsak utvecklats i rätt riktning, men ibland har de varit dåligt samordnade med varandra. Förbättrade och specifikt tanzaniska analysmetoder och framför allt akuta problem som uppstod till följd av 1973/74 års torka och handelskris har i högsta grad inriktat uppmärksamheten på den ekonomiska strukturen och spridningseffekterna under de två senaste åren. Detta kommer förmodligen att inverka på målsättningarna för nästa planperiod 1975-80.

Från och med 1967 har Tanzania medvetet baserat sin utveckling på den inhemska ekonomin. Denna politik är så väl förankrad i den tanzaniska administrationen att det idag helt saknas företrädare för en utvecklingsstrategi som inriktas på exportsektorn. Därför har kanske inte tillräckligt systematiskt arbete lagts ner på att utveckla en strategi för att öka export- och valutainkomsterna.

## 2.3.3

## Ekonomiska förbindelser med utlandet

Graden av internationell jämlikhet och självständighet har ökat genom förvärv av utländska tillgångar, genom att bygga upp förhandlingskapaciteten och genom att differentiera de utländska ekonomiska relationerna. Förändringarna i handeln har dock inte ökat Tanzanias ekonomiska oberoende på kort sikt. Förändringarna i exportsammansättningen har hittills varit små, men importen har förändrats kraftigt från konsumtionsvaror till kapitalvaror.

En stark resursbas är en förutsättning för en fördelaktig förhandlingsposition gentemot utlandet. Det är inte lätt att föra förhandlingar utifrån dåligt faktaunderlag och bristande erfarenhet med en i huvudsak utländsk personalstyrka. Det är därför inte överraskande att misstag har begåtts på alla nivåer. Numera sker dock förhandlingarna i allt större utsträckning utifrån i förväg uppsatta mål och med lärdom från de erfarenheter man fått av tidigare förhandlingar.

För att öka valfriheten och stärka förhandlingspositionen har det varit en medveten tanzanisk strävan att differentiera handel, investeringar och bistånd på flera samarbetspartners. Ju fler alternativ som finns, desto bättre utgångspunkt har Tanzania i diskussioner om resursöverföringar, och desto lättare är det att motstå utländska politiska och ekonomiska påtryckningar. Tanzania samarbetar trots dess ringa storlek med ett ovanligt stort antal länder - till skillnad från 1961, då Storbritannien dominerade i alla avseenden.

Tanzania föredrar att samarbeta med "medelstora" stater som inte kan misstänkas ha några interventionistiska ambitioner. Kina betraktas som en sådan stat, därför att Kina trots sin storlek aldrig uppträtt som en stormakt gentemot Tanzania. De stora resursöverföringarna till TAN-ZAM-järnvägen innebär ett avsteg från differentieringsprincipen. Det berodde på detta enskilda projekts storlek. Det är således osannolikt att Kina även i fortsättningen kommer att stå för 50 % av resursöverföringarna till Tanzania.

Tanzania föredrar att samarbeta med nationer som kan antas ha en positiv inställning till dess politik. Kina, de skandinaviska länderna samt i viss mån även Nederländerna och Kanada är exempel på sådana nationer.

Någon ideologisk preferens för speciella nationer finns däremot inte. Samarbetet med Sovjetunionen och de övriga östblocksländerna är relativt utvecklat, bl a på grund av att dessa länder inte erbjuder särskilt gynnsamma samarbetsvillkor.

Som alternativ till ett ökat beroende av stormakter, såsom USA och Sovjetunionen, föredrar Tanzania samarbete med Världsbanken och FN. Men de räcker inte som samarbetspartners, eftersom handlingsfriheten då skulle begränsas. I Tanzania anser man dessutom att UNDP arbetar ineffektivt och att Världsbankens arbetssätt inte alltid passar för Tanzania.

Tanzanias relativa framgång med en mer självständig internationell ekonomisk politik grundas på dess strävan efter jämlikhet i samarbetet. Bristande insikt om denna princip har lett till avbrutna förbindelser med såväl Västtyskland, USA, Storbritannien som Sovjetunionen vid olika tidpunkter samt till att ett antal förhandlingar med enskilda företag blivit resultatlösa. Tanzanias strävan efter självtillit innebär att handel och resursöverföringar endast accepteras om samarbetet inte strider mot de nationella målen.

Nationaliseringar, tanzanieringen av förvaltningen samt restriktioner för enskilt ägande för statstjänstemän har förhindrat uppkomsten av en nykolonialistisk allians mellan utländskt kapital och en inhemsk överklass som vill bevara ett av utlandet dominerat ekonomiskt system. De nationella målen är tillräckligt klara för att utgöra en referensram för Tanzanias förhandlingar. Dessutom har folkligt stöd varit en förutsättning för genomförandet av de politiska åtgärderna. Som ett exempel på folkets inflytande kan nämnas att bristen på konsumtionsvaror under 1974 tvingade fram stora förändringar av det statliga handelsbolaget 1972-74, medan andra slag av ineffektivitet inte krävt lika drastiska åtgärder.

Ett område som berör både den ekonomiska samordningen och självständigheten är personalplanering. Hittills har man främst satsat på att besätta tjänster på höga nivå och på mellannivå med tanzaniska medborgare - för att behålla den nationella kontrollen över viktiga beslut och inte behöva importera dyrbar utländsk personal på mellannivå. Vad gäller toppbefattningarna har denna strategi blivit en stor framgång. Antalet tanzanier i höga befattningar har stigit från 500 år 1961 till 8 000 år 1974 och kommer troligen att öka till 18 - 20 000 år 1981. Utlänningarnas antal steg från 4 500 år 1961 till omkring 5 000 år 1971 men minskade till 4 000 - 4 500 år 1974 och kommer troligen att minska ytterligare, till omkring 1 000 - 1 200 år 1981. Att ersätta utländsk personal som har teknisk utbildning har varit - och är fortfarande - det största problemet.

Personalutvecklingen på mellannivån har gått långsammare, beroende bl a på att utbildningen som leder till dessa

befattningar har mindre prestige. Vid vissa institutioner har emellertid utbildning av personal på mellannivå påbörjats i stor skala, bl a vid de skolor som de olika fackministerierna administrerar.

Utbildningen av stabspersonal, såsom forskare, konsulter etc har gått ännu långsammare. Inom ioketekniska verksamhetsområden började Tanzania experimentera med lokala institutioner och konsultgrupper fr o m 1970. En övergång till nationella institutioner med sådana arbetsuppgifter är under utveckling. Inom dessa får utlänningsarna endast begränsade arbetsuppgifter. Inom det tekniska området har tanzanieringen gått långsammare. Forskningen är redan på ett antal områden i nationell regi, men saknar oftast samordning.

#### 2.3.4 Samarbetet med andra fattiga länder

Samarbetet med andra fattiga länder är en del av Tanzanias utvecklingsstrategi. Det långsiktiga målet är afrikansk enhet. Ett mål på kortare sikt är regional enhet. Den östafrikanska gemenskapen, EAC, (Tanzania, Kenya, Uganda) återupprättades 1965-67 och fungerade framgångsrikt 1968-70. Politiska institutioner skapades inom vilka en dialog fördes mellan medlemsländerna för att nå fram till gemensamma handlingsprogram. En utveckling mot en samordning av industri-lokaliseringar och en utvidgning av EAC till att omfatta även Zambia inleddes.

Åren 1971-74 har varit mindre framgångsrika, framför allt beroende på Ugandas oförmåga att delta som en konstruktiv samarbetspartner. Motsättningarna mellan Tanzania och Kenya skulle förmodligen kunna lösas genom förhandlingar, men på grund av Ugandas brist på samarbetsvilja kan dessa förhandlingar inte äga rum.

EAC har dock överlevt flera kriser och kommer förmodligen att fortsätta existera minst fram till 1982, då det nuvarande avtalet går ut. Den tanzaniska exporten till Kenya har ökat och har därmed finansierat en ökad import från Kenya.

Det ekonomiska samarbetet med Zambia har vuxit i betydelse sedan 1965 och kommer att utökas ytterligare då järnvägslinjen mellan staterna färdigställs 1975. Järnvägen kommer att få stor betydelse, bl a genom att nya områden öppnas i de centrala och södra delarna av landet och därmed kan integreras i den tanzaniska ekonomin. Järnvägen öppnar också möjligheter för ett utökat ekonomiskt samarbete med det självständiga Moçambique.

Utvecklingen av Tanzanias samarbetspolitik är inte lätt att förutsäga. Tanzania skulle föredra en bredare östafrikansk gemenskap vilken utöver de nuvarande medlemmarna inkluderade Moçambique, Zambia, Malawi

och Zimbabwe. Om samarbetet inom EAC fortsätter att förklaras av den nuvarande regimen i Uganda, och om Kenya fortsätter sin isolationistiska politik, måste Tanzania kanske välja mellan EAC och en ny gemenskap av nationer med mer likartade politiska mål och en mer samordnad nationell planering. Valet behöver dock inte ske förrän 1980-82.

Tanzanias övriga samarbete med fattiga länder sker främst inom ramen för regionala organ av typ Afrikanska Utvecklingsbanken. Vissa verkliga resultat har uppnåtts, t ex lånet från OPEC-länderna via OAU på 2 milj dollar 1974. På längre sikt är ett utvidgat samarbete med andra u-länder på samma utvecklingsnivå både politiskt intressant och sannolikt.

## 2.4

### Ökad produktion för fördelning

Tanzanias ledare har understrukit att det inte finns några genvägar för att avskaffa fattigdomen. Ökad produktion är ett mål väl så viktigt som något annat. Skillnaden mellan ekonomisk tillväxt och utveckling har dock uppmärksamats, åtminstone sedan 1966. Utvecklingen innefattar både tillväxt och fördelning. Fördelningspolitiken ses därvid dels som ett nödvändigt vapen att förhindra uppkomsten av en inhemsk överklass eller en utlandsstyrd utveckling, och dels som ett medel att styra produktionen till varor som kan komma folket till del.

BNP-tillväxten har legat på omkring 5 % per år under perioden 1964-73. Torkan och den negativa handelsbalansen under 1973 och 1974 kan ge upphov till en minskning av tillväxten, om inte ekonomin tillfälligt förstärks med ett kraftigt resurstillskott utifrån. Endast om detta resurstillskott tillhandahålles torde de företagna satsningarna i form av förändringar i den ekonomiska strategin leda till en tillväxt på omkring 6-8 % årligen.

BNP/capita har stigit med 2,5 % om året, men omkring 1 % har förlorats genom förändringar i bytesförhållandena med utlandet. Med ökat offentligt sparande och högre statsutgifter är marginalen för högre privat konsumtion mycket liten.

Inom jordbruket har produktionstillväxten varit otillräcklig, inte minst på grund av de stora förändringarna i väderleksförhållandena. Under åren 1964-72 var tillväxten av livsmedelsproduktionen omkring 2,5 - 3 % om året - knappt högre än befolkningstillväxten. Produktionen av exportgrödor har knappast varit större. Denna utveckling har lett till följande allvarliga problem:

- Missväxt två år i följd leder till svåra problem med livsmedelsförsörjningen;
- Förbättringar i näringsstandarden begränsas av produktions- och importkapaciteten, speciellt beträffande mejeriprodukter, kött och vete;

- Exportinkomsterna är inte tillräckligt stora för att bekosta ett ökat behov av nödvändiga importvaror.

De institutionella förändringar som behövs för en ökad livsmedelsproduktion är på väg genom ujamaa- och utvecklingsbyarnas utveckling. Andra nödvändiga förutsättningar, såsom distribution av produktionsmedel och ökad medbestämmanderätt, har däremot ännu långtifrån uppnåtts.

Jämlikhet i skattepolitiken har genomförts parallellt med öknings i skattesatserna. Skatteinkomsterna har stigit från 15 % av BNP 1961 till cirka 20 % år 1966 och knappt 35 % år 1974. Det nationella sparandet var i början av 70-talet cirka 20 % av BNP, vilket måste anses väldigt högt för ett land som Tanzania. En tredjedel av sparandet härrör från de statliga företagens överskott, en tiondel från beskattning och en femtedel från privat sparande, som mobiliseras av staten. Det privata sparandet utgör således endast 20-25 % och regleras dessutom kraftigt av statliga åtgärder. Metoderna för att öka sparandet för statliga investeringar är jämförelsevis effektiva. Fördelningen av de medel som sparats sker i överensstämmelse med de nationella målen. Risken för misshushållning vid fördelning av resurserna minskas genom kontinuerliga korrigeringar. Ett exempel är beslutet att inte investera mera i sjukvårdsanläggningar i städerna eftersom sjukhusen huvudsakligen utnyttjas av den redan privilegierade stadsbefolkningen. I stället beslöt man prioritera landsbygdens hälsovård.

Tanzanias ledare lägger stor vikt vid effektivitet. Den kärva skattepolitiken, kravet på de statliga företagen att producera stora överskott för investeringar, villigheten att förflytta eller avskeda icke framgångsrika företagsledare och statstjänstemän och drastiskt omorganisera illa fungerande institutioner understryker detta faktum. Enligt ett uttalande av presidenten är det helt felaktigt att sätta likhetstecken mellan socialism och ineffektivitet.

Det är alltid svårt att bedöma och utvärdera effektivitet. För det första tenderar de som är ineffektiva att skylla sina motgångar på övergången till socialism och förväxlar därigenom oundvikliga övergångskostnader och rent slöseri. För det andra innefattar det koloniala arvet attityder som inte är befrämjande för effektivitet, ett arv som Tanzania försöker göra sig av med. För det tredje är effektivitet endast möjlig att definiera i relation till vissa mål. Effektivitet i relation till ett mål kan inte utvärderas utan att man också tar hänsyn till vinster och förluster i relation till övriga mål. Tanzania har t ex inte nämnvärt lyckats öka exporten. I den mån detta har minskat kapaciteten att mobilisera egna överskott och därigenom ökat beroendet av utländskt kapital, kan det kallas ineffektivitet. Om det däremot är ett pris som måste betalas för att omorientera produktionsstrukturen mot högre inhemsk konsumtion, kan det inte kallas ineffektivitet.

Målkonflikter, förändrade externa förhållanden och bristfällig tillgång till information har lett till ineffektivitet. Ett exempel är försöket att under 1970-74 höja producentpriserna för boskap och samtidigt hålla nere konsumentpriserna på kött i städerna. Resultatet blev att köttfabriken nästan måste läggas ner, att intresset för produktions- och marknadsutveckling minskade och att exportmöjligheter förlorades i onödan. I detta fall angrep Tanzania problemet genom att som första steg avlägsna den utländska samarbetspartnern, vars intressen stod i konflikt med Tanzanias.

Det är lätt att överbetona konflikter och ineffektivitet. Det framstår klart att regeringens och de statliga institutionernas verksamhet är mer omfattande och betydligt bättre skött 1974 än den var 1966 och framför allt bättre än verksamheten under kolonialtiden. De statliga institutioner som haft det bästa resultatet i jämförelse med sina privata föregångare (National Bank of Commerce, Tanzania Sisal Corporation) har också lyckats bättre än andra institutioner med att uppnå nationella mål beträffande tanzaniering, decentralisering, innovationer och ökat medbestämmande. Institutioner som haft bakslag (exempelvis State Trading Corporation 1972-73 och National Milling Corporation 1973-74) har även lyckats dåligt med att uppnå de nationella målen.

Ökad produktion, en ändamålsenlig fördelning och största möjliga effektivitet ses som hörnstenar för den ekonomiska utvecklingen i Tanzania. Uppfyllandet av dessa mål är emellertid i sig inte tillräckligt, och de anses ej heller som övergripande alla andra mål. Det är dock nödvändigt att tillräckligt med nya materiella resurser skapas, vilka sedan kan fördelas och användas på bästa sätt.

Vad beträffar effektiviteten i ledningen av såväl hela landet som de enskilda företagen finns utrymme för stora förbättringar. Man kan ändå säga att utvecklingen i Tanzania varit god under perioden 1966-74 - t o m om man jämför med länder som Italien och Storbritannien. De tekniska och institutionella bristerna i Tanzania är således inte något tecken på någon större ineffektivitet inom den statliga sektorn.

3

### BISTÅND

Tanzanias attityder gentemot utländskt bistånd baseras på de nationella målen och utvecklingsstrategin. Biståndet ses som ett komplement till de egna ansträngningarna och inte som ett substitut. Det ses som ett medel att uppnå - men inte påverka - de nationella målen. Enligt Tanzanias finansminister kan biståndet fylla inhemska resursgap och därmed ge möjlighet till en snabbare utveckling. Samtidigt minskas skattebördan för folket. Om biståndet ej uppfyller dessa villkor bör det antingen avbörjas eller förändras till sitt innehåll.

Biståndet kommer under åren 1974-77 att få en speciell betydelse. På grund av den ekonomiska krisen behövs

bistånd över den normala nivån. Det måste under denna tid motverka det produktionsbortfall som följt av torkan och oljeprisökningen och samtidigt medverka till fortsatt tillväxt. Framför allt behövs finansiella resurser för import av majs, vete, ris och olja samt för mejeriproduktion under denna övergångsperiod. Det kommer därför inte att finnas stort utrymme för bistånd i form av kunskapsöverföring.

Det långsiktiga biståndet är svårare att analysera. Det innehåller en blandning av finansiella resurser och kunskapsöverföring. Problem inträffar framför allt vid överföring av teknisk kunskap. Detta illustreras i följande åtta exempel:

a) Tankarna bakom det ursprungliga byprogrammet "Village Settlement Schemes" (1963) var ganska lika ujamaa-programmet fast mindre klart utformade. Världsbanken utformade projektet åt Tanzania. De tekniska lösningar som baserades på Världsbankens studier accepterades okritiskt. Projektet blev kapitalintensivt, det begränsades till grödor med högt marknadsvärde och det fick på grund av bristen på personal och pengar mycket begränsad spridning i landet. På grund av att tanzanierna inte hade utformat riktlinjerna tillräckligt klart hade projektet - som var tänkt att genomföras med arbetsintensiva metoder och avsett att komma folket till godo - i sin tekniska utformning blivit något helt annat än vad som ursprungligen avsågs, och det slutade som ett fullständigt misslyckande.

b) Spannmålslagringsprogrammet illustrerar ett annat problem. Tanzania klargjorde sina mål men misslyckades med att ge tillräckligt med data om den aktuella livsmedelsanvändningen och lagringsförlusterna i Tanzania. Konsulten som utformade projektet baserade sig på uppgifter om livsmedelsflöden och lagringsförluster som motsvarade förhållandena i Europa.

De använde sig sedan av ett tekniskt resonemang som grundades på antaganden om tillgång på arbetskraft, kapital och transportmöjligheter. Alternativet med små lokala lagerhus, ett antal större lagerhus i regionerna och eventuellt en stor import/exportssilo i Dar es Salaam prövades helt enkelt inte, därför att det tekniska samarbetet mellan Tanzania, SIDA och konsulterna inte fungerade. Det är därför tveksamt om det nuvarande silo-projektet verkligen kan täcka lagringsbehoven och minska förlusterna som det var tänkt, och om det kan anses vara kostnadsmässigt effektivt.

c) Stödet till ett mekaniserat bageri i Dar es Salaam aktualiserar ytterligare ett problem. CIDA, dvs Kanadas biståndsorgan, hade uppenbarligen inte förstått jordbruksministeriets motiv för att genomföra ett sådant projekt och ansträngde sig inte heller att ta reda på dessa. CIDA var nöjda med att

ha hittat ett konkret projekt som Tanzania ville ha och som passade kanadensisk teknologi och exportkapacitet. Avsikten med bageriet var i själva verket att skydda konsumenterna genom att tillverka standardiserat bröd (med garanterad kvalitet och vikt). Projektet kommer förmodligen att uppnå detta syfte och samtidigt vara vinstgivande. Emellertid måste man konstatera att ett halvt dussin små bagerier i småindustriorganisationens regi skulle ha tjänat konsumenternas intressen lika bra till en lägre kapitalkostnad och ha mindre negativ effekt på sysselsättningen. I detta fall var biståndsgivaren alltför snabb att efterkomma mottagarens önskemål utan att diskutera om projektet låg i linje med de övergripande målen.

d) Mc Kinsey's konsultstudier 1968-74. Dessa konsultstudier betalades visserligen av Tanzania självt men de drabbades av svårigheter som också uppstår för biståndsfinansierade konsultinsatser. Problemen accentueras av att Mc Kinsey är ett kunnigt konsultföretag som verkligen försökte göra ett bra arbete i Tanzania och följa de riktlinjer som gavs.

Resultatet kan uttryckas i fem punkter:

- 1) Endast i de fall då detaljerad information fanns tillgänglig på lokalplanet kunde Mc Kinsey utveckla förslag som var anpassade till Tanzanias mål och behov.
- 2) Vid utarbetandet av förslag utgick Mc Kinsey från en tillgång på databearbetningsresurser, kommunikationer och personal på mellannivå som ej fanns i Tanzania, vilket fick mycket allvarliga konsekvenser för genomförandet.
- 3) Medbestämmanderätt, jämlikhet och även en radikal decentralisering uppfattade Mc Kinsey endast som retoriska mål som kunde ignoreras.
- 4) Det uppfattades som ett mål i sig att organisationen såg snygg ut (åtminstone i diagramform).
- 5) Ett reellt deltagande av tanzanier och tanzaniska institutioner begränsades systematiskt, men de bästa resultaten - t ex omorganisationen av finansministeriet och vissa aspekter av decentraliseringen - uppstod just i de fall där Mc Kinsey-gruppen påtvingades samarbete med personer från den institution som studerats.

Slutsatsen är inte att konsulter är värdelösa eller att utländska experter inte kan användas som instrument för att åstadkomma strukturella förändringar. Slutsatsen är istället att de måste integreras eller åtminstone engageras i en kontinuerlig dialog med sina medarbetare på den tanzaniska sidan.

e) Lyckosamma projekt kan också vara instruktiva. Arbetskraftsplanering - i samarbete med Ford Foundation -

började med en liten enhet som gjorde prognoser över behoven av personer på höga befattningar inom administrationen och de produktiva sektorerna. Prognoserna gav upphov till ett undervisningsprogram. Arbetet utvecklades successivt till att även omfatta fördelning av tjänsterna för avnämarna. Hela tiden insåg man att förutsättningen för ett lyckat resultat var att känna till och förstå regeringens målsättningar innan tekniska lösningar utformades. Arbetskraftsplanering kom att ingå i allt fler institutioners program och används nu av en ökande krets politiker, administratörer och företagsledare.

f) Vattenprogrammet på landsbygden - som startades i samarbete med SIDA - är en spegelbild av silo-programmet. Målen var klart formulerade men tekniken okänd. En allvarligt syftande framtidsplanering och en viss utvärdering av alternativa teknologier utfördes av utlänningar inom ramen för tanzaniska institutioner. Genomförande, finansiella överföringar och kunskapsöverföring skedde samtidigt som institutionell kapacitet och förmåga att utvärdera flera alternativ utvecklades. En övergång till decentraliserad planering och genomförande har ägt rum - dock med starkt stöd från huvudstaden. Den folkliga medbestämmanderätten och decentraliseringen är ännu otillräckligt genomförda. Trenden går dock emot att söka identifiera och angripa dessa problem.

g) TAZARA (järnvägen mellan Tanzania och Zambia) är en annan typ av projekt som lyckats bra. Liksom i fallet med bageriet var en pakettlösning med begränsad tanzanisk beredning och genomförande oundviklig, framför allt därför att projektet var unikt och inte utgjorde inledning till en serie liknande aktiviteter. De tanzaniska och zambiska målen och behoven identifierades. Utbildningsbehoven för att kunna sköta driften och underhållet av järnvägen klargjordes och ingick i projektet från första början. Ett antal institutioner skapades för att kunna styra utvecklingen, angripa problem och besvara frågor. Samarbetet med Kina har hela tiden skett i form av en dialog baserad på ömsesidig förståelse, och har därför haft ett stort inslag av kunskapsöverföring.

h) De lokalt tillsatta konsultgrupperna för State Trading Corporation, STC (det statliga handelsbolaget) är spegelbilden av Mc Kinsey. Konsultgrupperna var baserade i Tanzania och inom tanzaniska institutioner. Många deltagare var utländska experter. Alla hade dock sin bas i någon tanzanisk institution. Alla hade erfarenheter inom området och tillgång till data. Grundläggande mål och deras effekter på den statliga kommersiella sektorn diskuterades samtidigt med STCs problem. Jämförelser gjordes med andra tanzaniska institutioner som mött liknande problem. Det förslag som till sist presenterades hade genomgått såväl en politisk som

en teknisk test och genomfördes sedan stegvis. Resultaten kan betraktas som ett stort framsteg i jämförelse med STCs tidigare verksamhet men också i förhållande till tidigare föreslagna distributionssystem. Förslaget är utformat så att ett nyskapat organ, Board of Trade, skall identifiera och stödja successiva förändringar inom sektorn.

Problemen som framhållits i exemplen ovan rör sig alla om kunskapsöverföring, användning och utveckling av tanzaniska institutioner och samarbete med andra länder för gemensamt lösande av problem, snarare än att låta fjärrstyrda lösningar, konfrontationer och tillfällig resursutlåning styra arbetet. Det är helt klart att det vid kunskapsöverföring finns stora möjligheter till framsteg, men det finns också stora risker. De tanzaniska målen, landets utvecklingsstrategi och dess kapacitet spelar därför en mycket speciell roll.

Problemen vid finansiella resursöverföringar är av annat slag, såsom omständliga procedurer, bundna lån och ofördelaktiga finansieringsvillkor. Kostnaderna för ett fel i samband med kunskapsöverföring är emellertid i regel högre än de som kan uppkomma i samband med finansiella resursöverföringar. På sikt är det ingen tvekan om att kunskapsöverföring, internationaliseringen av kunskap och uppbyggnaden av den interna kunskapsbasen i Tanzania är mer centralt för biståndet än problemen i samband med finansiella resursöverföringar.

4

## SLUTSATSER

En utvärdering av tanzaniska mål, resultat och begränsningar under perioden 1967-74 måste betraktas i ljuset av följande fem fakta:

- a) Tanzanias ledning utmärks inte av likriktning eller stelbenthet i sin teori eller praktiska utformning. Detta verifieras av uttalanden av olika politiker som inte tyder på någon likriktning och av att utvecklingsstrategin och politiken utmärks av successiva förändringar.
- b) Vad Tanzania har uppnått 1974 är betydelsefullt. Ännu viktigare är emellertid inriktningen av förändringarna under perioden 1967-74 och förmågan att identifiera och eliminera nya kritiska hinder och utmaningar mot uppnåendet av de nationella målen.
- c) Många av Tanzanias problem beror snarare på dess framsteg än på dess misslyckanden. Några exempel kan nämnas. Behovet att ompröva produktionsmålen för masskonsumtionsvaror beror på framgångar i strävandena att öka jämlikheten och i att minska den absoluta fattigdomen. Svagheter beträffande decentralisering och folkets medbestämmanderätt skulle inte alls diskuteras i en elitorienterad, centralstyrd stat. Behovet att utveckla mer ändamålsenliga kriterier för att förbättra produktionsplanerna beträffande överskottets fördelning för de statliga företagen är endast nödvändig när produktion och avkastning ökar snabbt.

d) Resultaten ifråga om måluppfyllelse och effektivitet är goda i Tanzania. Stora förändringar har uppnåtts med marginella förluster på kort sikt, vilka uppvägs av vinster på lång sikt. Den institutionella, tekniska och personella kapaciteten har ökat snabbt. Det faktum att strategiska strukturella förändringar ofta förekommit, och att höga krav ständigt ställts på de knappa resurser som funnits tillgängliga, döljer ibland detta faktum.

e) En utvärdering bör koncentreras på områden inom vilka förändringar för att konsolidera framsteg, upphäva svagheter och rätta till misstag ses som väsentliga. Att identifiera sådana områden blir särskilt viktigt i Tanzania, på grund av de stora förändringar som krävts för att uppnå målen, den höga takt som upplevs som nödvändig för att inte förlora dynamik och inriktning, den höga prestationsnivå som anses behövlig och den strategiska metoden att lösa nyckelproblem i en viss följd för att påvisa andra problem och därmed skapa möjlighet att senare ta itu med dessa.

Genom att Tanzania är en relativt "stark" stat (i Myrdals terminologi, i motsats till "mjuk") - med samordnade mål, med betoning på ett genomförande som är relevant och effektivt för att uppnå dessa mål och beredskap att använda disciplinära åtgärder, är det lättare att identifiera misstag. Enligt president Nyerere måste misstagen erkännas och rättas till.

Kritiken och dialogen i Tanzania som skall föra dessa frågor vidare har därför både fördjupats och breddats. Det har funnits tillfällen då kritiken har avbrutits, därför att enskilda personer velat dölja sina misstag. De har då inte insett att varken medbestämmande eller dialog är möjlig utan avvikande meningar och kritik. Sådana företeelser är förmodligen mer utbredda hos politiker och administratörer på mellannivå än de är hos det politiska ledarskiktet.

Oförmågan att utnyttja den frihet att kritisera som finns är mer oroande. Antalet individer som deltar i dialogen utanför sitt professionella område är betänkligt lågt. Detta gäller också den utbildade delen av befolkningen (utanför universitetet och journalistkretsar). TANUs bidrag till debatten genom partimöten på central nivå är emellertid omfattande och de lokala enheternas bidrag är ibland också betydande. Många institutioner ignorerar dock kritiken och underlåter att delta i dialogen, antingen genom tystnad eller genom att göra föga klargörande uttalanden om problemen.

Det nedärvda koloniala mönstret att hålla informationen hemlig, ända tills det finns ett gott skäl att lämna ut den, är också allvarlig. Det förekommer undantag, t ex beträffande vissa grundläggande ekonomiska basdokument samt presidentens och ministrarnas tal. Men metoden att hålla regeringens och de statliga företagens transaktioner hemliga - förutom viss kontrollerad och begränsad rapportering - har inte övergetts. Denna praxis passar

illa med kravet på dialog och medbestämmande och medför ofta ineffektivitet och stagnation. Det vore logiskt - med hänsyn till Tanzanias mål - om alla data om den statliga sektorn vore fritt tillgängliga för allmänheten, såvida inte speciella skäl förelåg för att inte släppa ut dem (militära skäl, rättsskäl, etc). Detta skulle möjliggöra en dialog och visa att statens affärer är allmänhetens.

Denna analys och utvärdering täcker perioden 1966/67 till 1973/74. Den försöker inte beakta effekterna av den ekonomiska krisen i slutet av 1974 (försäkrad av bl a torkan) av följande skäl:

- Krisen leder till ökade spänningar inom de flesta områden av samhället, eftersom de tillgängliga resurserna minskar;
- Lösningarna på de uppkomna problemen har sökts inom ramen för de nationella målen utan genomförande av några radikala förändringar;
- Att förutsäga den slutliga effekten av krisen innebär att antingen kunna spå väder eller att förutsäga tillgången på utländska resurser (bistånd) eller båda.

Det är värt att understryka att Tanzania tämligen snabbt identifierade de viktigaste faktorerna som orsakade krisen och utformade en strategi för att snabbt möta dem. Inhemska och utländska finansieringsåtgärder genomfördes med högsta prioritet. Under budgetåren 1974/75 - 1976/77 kommer de utländska resursöverföringarna att spela en betydelsefull roll genom att möjliggöra för Tanzania att fortsätta utvecklas enligt den fastställda utvecklingsstrategin, till dess att en ny balans kan uppnås i livsmedelsproduktionen på en konsumtionsnivå som är högre än under perioden 1962-72. Den produktiva kapaciteten skall även byggas ut i andra sektorer för att motverka en minskning av BNP som orsakats av oljeprishöjningarna. Under denna period kommer de utländska resurserna i högre utsträckning än normalt att användas till konsumtionsstöd. Detta gäller dock endast under krigsperioden. Biståndet avses fortfarande endast spela en tillfällig och kompletterande roll, vilket stämmer med Tanzanias strävan efter ökad självförsörjning och ökad jämlikhet i de internationella ekonomiska relationerna.

Nedan följer en förteckning över resultatvärderingsstudier utgivna i serien "Meddelande från Utredningsbyrån"

---

- 1 Sammanfattning av en studie över genomförande och kontroll av ett decentraliserat program för hälso-centraler på landsbygden i Tanzania. Förf.: William P. Mayer (1974 08 02)
- 2 Sammanfattning av 1974 års utvärderingsrapport om CADU och EPID i Etiopien. Förf.: Dagnachew Yirgou et al. (1974 08 30)
- 3-5 Vattenförsörjning i Östafrika - Tre vetenskapliga studier i sammandrag (1974 09 15)
  - 3) Preliminary Results of an Impact of Rural Water Supply Schemes Built by Self-help. Förf.: G. Tschannerl och M. Mumwahuzi, Dar es Salaam
  - 4) Evaluation of the Development Impact of Rural Water Supply Projects in East African Villages Förf.: Dennis Warner
  - 5) Impact and Economics of Community Water Supply. A Study of Rural Water Investment in Kenya. Förf.: I.D. Carruthers
- 6 Personalbistånd i Tanzania. Effektivitet och utländsk personal inom det tanzaniska vattenförsörjningsprogrammet. Förf.: Göran Hydén, Pius H. Mallya, Ngasamiaku Mtalo och Habib J. Nyundo (1974 10 30)
- 7 Bönderna i Mpiji-dalen. Kibaha Farmers' Training Centre. Tanzanias Kustregion 1965-68. Förf.: Anita Francke (1974 11 14)
- 8 Sammanfattning av en preliminär rapport om Mtu ni Afya, masshälsokampanjen i Tanzania. Förf.: Budd L. Hall och C. Zikamona (1974 12 02)
- 9 Finansiering av småindustriutveckling. Forskningsprojekt utfört av Världsbanken i samarbete med SIDA (1975 01 22). Förf.: D Kochav, H Bohlin, K DiTullio, I Roostal, N Wahl
- 10 Landsbygdsutveckling i Bangladesh, kommenterad sammanfattning av aktuella skrifter och utredningar. Förf.: Bo Kage Carlson (1975 02 28)

- 11      Aktionsevaluering - en alternativ evalueringsmetod inom småindustriprogrammet i Kenya. Förf.: Hans Kristensen, Institutet för Utvecklingsforskning i Köpenhamn (1975 03 04)
- 12      Konflikter inom landsbygdsutvecklingen i Etiopien - sammanfattning av Ethiopia Political Contradiction in Agricultural Development. Förf.: Michael Ståhl, 1974 (1975 03 04)
- 13      Tanzanias bank för landsbygdsutveckling - en nordisk utvärdering i sammanfattning, november 1974. (1975 03 04). Förf.: K E Svendsen, H Westman, R Sörum, L Wohlgemuth
- 14      Arbetsintensiva metoder inom vägbyggnadsverksamhet. Sammanfattning av forskningsprojektet "Study of the substitution of labour and equipment in civil construction" utfört inom Världsbanken (1974 04 05)
- 15      När elektriciteten kom till byn - sammanfattning av en studie om landsbygdselektrifiering i Kenya. Förf.: Anders Hjort. ("Socio-economic effects of rural electrification in Kenya" - Department of Social Anthropology, University of Stockholm, 1974) (1975 06 15)
- 16      Vart tar alla studenter vägen ....? - sammanfattning av en studie rörande zambiska sekundärskoleelevers arbetsmarknadssituation efter avslutad utbildning. Tracer Project Group, University of Lusaka, Zambia
- 17      En sammanfattning av Tanzanias utvecklingspolitik - mål och resultat 1967-74. Förf.: Reginald Green (1975 07 24)