

PERSONALBISTÅND I TANZANIA
Effektivitet och utländsk
personal inom det tanzaniska
vattenförsörjningsprogrammet

1974 10 30

Resultatvärdering 6

Expatriate Effectiveness in Development Management in Tanzania

A case study of the Ministry of Water Development and Power. Report prepared by a special study team. By Göran Hydén, Pius H. Mallya, Ngasamiaku Mtalo and Habib J. Nyundo.

FÖRORD

Vilken betydelse har de personliga relationerna mellan experter och counterparts och mellan överordnade tanzanier och underordnad utländsk personal för hur snabbt vattnet kommer till byn? Förstärker eller försvagar organisationsstrukturen inom vattenprogrammet de sociala och kulturella skillnaderna mellan tanzanier och utlänningar?

Dessa och andra frågor sökte en blandad forskargrupp i Tanzania svar på. Svaren har betydelse både för den nuvarande verksamheten inom programmet och för den framtid när det inte längre behövs utländsk personal, och de är intressanta inte bara för den som sysslar med vatten eller med Tanzania. Trots att personalbistånd utgått under avsevärd tid förekommer mycket få konkreta studier över dess effekter på samhällena. Vare sig man ser personalbiståndet som en mycket betydelsefull, eller föga betydelsefull, del i utvecklingssamarbetet bör därför denna studie vara givande.

Svenskt stöd till programmet för landsbygdens vattenförsörjning i Tanzania har nu utgått i snart tio år. 54 svenska biståndsarbetare står för närvarande till förfogande för verksamhet inom programmet (41 fredskårister och 13 experter). En kraftig ökning av personalbiståndet inom vatten sektorn har begärts och kommer antagligen snart att realiseras.

INNEHÅLL

	Sid.
Studiens mål	1
Vattenförsörjningsprogrammet i Tanzania	1
Studiens omfattning och uppläggning	2
Värderingar av relationer mellan de anställda i organisationen	3
Värderingar av relationerna mellan de anställda i betraktande av deras roller i organisationen	7
Kapacitet att klara av yttre hinder	8
Organisatoriska problem i Ministeriet	10
Slutsatser och rekommendationer	12

Effektivitet och utländsk personal inom det tanzaniska vattenförsörjningsprogrammet. En studie gjord för Ministeriet för vatten- och kraftförsörjning av Göran Hydén, Pius H. Mallya, Ngasamikau Mtalo and Habig J. Nyundo i Dar es Salaam (15 oktober 1973).

Studiens mål

I afrikanska liksom i alla andra förvaltningar ställs ofta frågan: hur kan en organisation göras effektivare? De traditionella svaren pekar på behovet av kvalificerad personal, behovet av omorganisation och en utveckling av den administrativa tekniken. Föreliggande studie vill anvisa ytterligare en väg, nämligen en förbättring av relationerna mellan de anställda i organisationen. Detta bör leda till en ökning av organisationens arbetskapacitet och en förbättring av dess arbetsresultat. Studien inriktar sig speciellt på den roll som utländska tjänstemän inom ramen för personalbiståndet spelar i Ministeriet för vatten- och kraftförsörjning. Hur och i vilken utsträckning bidrar utlänningarna till att öka Ministeriets effektivitet och kapacitet? Det förutsätts exempelvis ofta att biståndsarbetaren initierar förändring i utvecklingsarbetet. Författarna menar att detta ej är givet, då en person kan utöva inflytande på sin omgivning endast om han är accepterad av de människor med vilka han arbetar. Studien inriktar sig i enlighet med dessa resonemang på att undersöka i vilken grad de utländska biståndsarbetarna accepteras av andra kategorier i organisationen.

Med utlänning (expatriate) avses i denna studie alla icke-tanzanier, d v s experter och fredskårister, som på kontraktbasis anställts inom ramen för personalbiståndet till Tanzania. Ministeriet för vatten- och kraftförsörjning kallas i denna studie kortfattat för Ministeriet. Studien omfattar endast den del av Ministeriet som ägnar sig åt vattenförsörjning medan kraftförsörjningssidan lämnas därhän.

Vattenförsörjningsprogrammet i Tanzania

Tanzanias regering har uppställt som långsiktigt mål att inom 20 år kunna tillhandahålla vatten av tillfredsställande kvantitet och kvalitet för hela befolkningen. Vattenförsörjningsprogrammet finansieras till ca 75 % av utländska biståndsgivare, främst Sverige. Bristen på medel är stor och det uppställda målet anses inte kunna uppfyllas utan en mångdubbling av resurserna. Programmet präglas således av ambitiösa mål och stora kapitalbehov. Växande behov av medel för drift och underhåll allt eftersom programmet framskrider försvårar kapitalbristen. Ministeriet för vatten- och kraftförsörjning fungerar som samordnande organ för hela vattenförsörjningsprogrammet. Emellertid infördes 1972 en långtgående decentralisering av de administrativa funktionerna till regionerna, där den regionale chefsingenjören har direkt kontroll över förberedelser, konstruktion och drift av alla vattenförsörjningsprojekt i regionen. Denne är dock underordnad den regionala utvecklingschefen vilken har ansvar för allt utvecklingsarbete

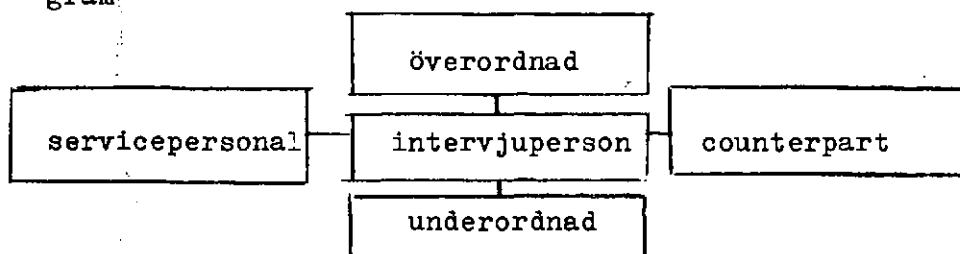
i regionen. Huvuddelen av vattenförsörjningsprogrammet inriktas på landsbygden där bristen är störst. Där ska vatten kunna tillhandahållas gratis. I gengäld förväntas invånarna i respektive by själva utan ersättning delta i anläggningsarbetet, något som visat sig svårt att genomföra. Bristen på kvalificerad arbetskraft och dåligt utnyttjande av befintlig arbetskraft tillhör huvudproblemen för organisationen. Detta skapar ett starkt beroende av utländsk arbetskraft i högre befattningar, ett olyckligt förhållande vid en tid då kraven på besättning av alla tjänster med inhemsk personal gör sig alltmer hörda. 1973 uppgick antalet utlänningar till 220, alla i högre befattningar. Svenskar och indier utgör ca 1/3 vardera. Många tjänster är ännu obesatta eller besatta med okvalificerad personal.

Studiens omfattning och uppläggning

En persons auktoritet, d v s hans förmåga att påverka de personer han samarbetar med, grundar sig enligt förutsättningarna för denna studie på vederbörandes

- 1) förmåga att använda sitt yrkeskunnande för att uppnå av Ministeriet uppställda mål,
- 2) förmåga att genom träning och rådgivning överföra kunskap till kollegor,
- 3) anpassning till organisationen och bidragande till att utveckla arbetsmiljön i organisationen så att ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser möjliggörs.

Studien söker mäta en persons auktoritet - i de tre ovan nämnda avseendena - gentemot de personer denne har mest kontakt med i arbetet, vilket illustreras i följande diagram



Fyra olika relationer mellan överordnad och underordnad undersöks i studien enligt följande: (Den person som innehar överordnad ställning nämns först)

- a) utlänning - utlänning
- b) utlänning - tanzanier
- c) tanzanier - utlänning
- d) tanzanier - tanzanier

Graden av auktoritet eller acceptering mäts genom en enkel skala omfattande 0-3 poäng

- | | |
|---------|---|
| 3 poäng | de båda personerna i en relation uttrycker ömsesidigt acceptering |
| 2 poäng | den underordnade accepterar relationen till den överordnade |
| 1 poäng | den överordnade accepterar relationen till den underordnade |

0 poäng bristen på accepterade är ömsesidig

837 relationer har undersökts omfattande 202 anställda varav 151 tanzanier och 51 utlänningar. Undersökningen har utförts vid 10 olika enheter av Ministeriet, en avdelning i Dar es Salaam och nio regionala kontor. Dessas identitet avslöjas ej. De intervjuade har tillförsäkrats att deras identitet inte kommer att röjas.

Resultatet av studien syftar till att visa på förmågan till effektivt handlande i de olika enheterna av organisationen. Givetvis är de undersökta personalrelationerna inte det enda som påverkar effektiviteten. En organisation kan möta hinder i den yttre arbetsmiljön vilka försvårar ett effektivt handlande. Föreliggande undersökning har därför kompletterats med intervjuer, observationer på platsen och läsning av handlingar. Därigenom har tre särskilt hindrande faktorer framkommit:

- 1) otillräckliga finansiella resurser för planerad verksamhet,
- 2) brist på reservdelar till fordon, pumpar etc
- 3) svårighet att mobilisera landsbygdsbefolkningen för anläggningsarbetet i byarna

Värderingar av relationerna mellan de anställda i organisationen

Undersökningsresultatet - den siffermässiga värderingen av de 837 undersökta relationerna i sammanlagt 10 organisationsenheter - presenteras i följande typ av diagram, ett för varje enhet.

Tabell 1

Enhet 0,1

Undersökta relationer / Relationens innehåll	Förmåga att använda yrkeskunnande	Förmåga att överföra kunskap	Anpassning till organisationen	Totalt antal relationer
	3 2 0 1	3 2 0 1	3 2 0 1	
Utlänning - utlänning	15 9 4 3	9 19 1 2	18 0 0 13	31
Utlänning - tanzanier	4 1 0 6	5 0 0 6	1 0 0 10	11
Tanzanier - utlänning	5 2 0 1	0 0 1 7	1 0 1 6	8
Tanzanier - tanzanier	0 1 5 2	0 0 1 6	3 2 2 1	7

Obs! Den överordnade i varje relation nämns först.

Det genomsnittliga poängtalet för samtliga relationer i denna enhet är 1.54. Det genomsnittliga poängtalet för var och en av de tio undersökta enheterna följer nedan:

1.54 1.63 1.25 1.37 1.63 1.15 1.91 1.47 1.13 1.92

Det genomsnittliga poängvärdet för de tio enheterna är 1.50

Materialet visar att relationerna i en enhet i allmänhet skattas lägre om antalet utlänningar är stort. Alltför många utlänningar kan göra utlänningarna som grupp alltför inflytelserik och detta kan påverka den inhemska personalen negativt.

Det framkommer vidare att vissa enheter har större förmåga än andra att acceptera utlänningar. Förmågan synes vara större där européer varit verksamma länge. Utlänningarna hyser här också större aktning för de tanzaniska medarbetarna då dessa genom långvarigt samarbete med européer förvärvat yrkeskunnande. Utlänningarna känner sig här ibland t o m överflödiga och anser att tanzanierna själva kan klara arbetet. Tanzanierna å sin sida accepterar utlänningen helt och fullt förutsatt att denne är yrkesskicklig och inte uppträder alltför dominerande. Utlänningen blir i sådant fall ett instrument för uppnående av resultat. Däremot finner man en skeptisk inställning till utlänningarna i enheter där européer ej tidigare arbetat i större utsträckning. Där ser man utlänningarnas närvaro som ett tecken på beroendet av utlandet, något man bör göra sig kvitt snarast möjligt.

Följande tabell visar att det föreligger betydande skillnad mellan genomsnittsvärderingen av relationernas olika innehåll:

Tabell 2

Relationens innehåll / Undersökta relationer	Utlänning - utlänning	Utlänning - tanzanier	Tanzanier - utlänning	Tanz. - tanz.
Förmåga att använda yrkeskunnande	2.04	1.55	1.86	1.37
Förmåga att överföra kunskap	1.80	1.37	1.07	1.15
Anpassning till organisationen	1.49	1.17	1.63	1.60
Genomsnittsvärde	1.77	1.36	1.52	1.37

Tabell 2 visar att de mest positiva relationerna råder mellan utlänningar och de minst positiva mellan en utländsk överordnad och en tanzanisk underordnad. Observera dock att även relationerna tanzanierna emellan är lågt värderade. I det följande analyseras siffermaterial i tabell 2 kolumn för kolumn.

a) utlänning - utlänning

Utlänningar visar stor uppskattning av varandras yrkeskunnande - genomsnittssiffran 2.04 är undersökningens högsta. Ett vanligt mönster tycks vara att den utländske chefen litar på t ex en fredskårists kunnande och ger denne stor frihet och självständighet i arbetet, vilket uppskattas

av fredskåristen som ger ett gott omdöme om den överordnades yrkeskunnande och auktoritet. Särskilt vid projekt på landsbygden uppstår dessutom ofta ett nära och vänskapligt förhållande mellan de utländska anställda. Det förekommer emellertid också att utlänningar skattar varandras yrkeskunnande lågt. Indiska ingenjörer ifrågasätter emellanåt en europeisk fredskårist kompetens och fredskåristen ifrågasätter i ännu högre grad en indisk överordnades yrkeskunnighet. Detta förhållande synes kunna hänföras till olika utbildningssystem.

Utlänningar bedömer varandras förmåga till anpassning till den nya organisationen relativt lågt. Utlänningarna vill i allmänhet ha en organisation med klar uppdelning av arbetsuppgifterna, ett väl fungerande kommunikationssystem, ansvarskänsla hos de anställda och personalens vilja till samarbete i grupp. De flesta utlänningarna säger sig sakna allt detta i den tanzaniska organisationen och värderar därför de andra utlänningarnas förmåga till anpassning relativt lågt. Indierna anser att bristen på ansvarsuppdelning är det svåraste att anpassa sig till, medan européerna mest klagar på dåliga kommunikationer och dåligt samarbete. Såväl indier som européer hävdar att felet ligger helt i den tanzaniska organisationen och ej hos dem själva.

b) utlänning - tanzanier

Genomsnittssiffran i tabellen - 1.36 - är den lägsta förekommande. Emellertid är uppskattning av yrkeskunnighet relativt hög. Förväntningarna hos tanzanierna vad gäller utlänningarnas yrkeskunnande är mycket stora, varför kritik ändå förekommer från tanzanierna i vissa fall. De väntar sig att utlänningarna skall kunna allt. Tanzanierna som arbetat i organisationen länge hävdar ibland att de kan mer än fredskåristerna och känner sig undanträngda av dem. I vissa fall kan en utländsk chef bli så överlupen av administrativa göromål att han inte får tillfälle att visa sitt tekniska kunnande.

Likaså har tanzanierna stora förväntningar på utlänningarna när det gäller kunskapsöverföring. Dessa höga förväntningar jämte utlänningarnas brist på tid och förmåga till utlärn timer förklarar de låga värdena för kunskapsöverföring. Utlänningarna hävdar att de verkligen vill utbilda de inhemska tjänstemännen, men att de dels saknar en counterpart, dels är överbelastade med löpande arbete. Det är riktigt att utlänningarna i allmänhet saknar counterpart, men är det då så viktigt att ha en counterpart för att kunna överföra kunskap? Nej, egentligen inte, hävdar författarna, eftersom det finns många tillfällen under arbetets gång att sprida kunskap till tanzanierna. Vissa utlänningar använder sig otvivelaktigt av dessa tillfällen, men många gör det inte utan strävar enbart efter att uträtta saker och ting. Dessas problem är att de inte kan anpassa sig till det långsammare tempo som krävs om man vill få något uträttat och samtidigt sprida kunskap. Experterna framhåller att tanzanierna själva borde ta tillfället i akt och be om råd och hjälp. Författarna hävdar att detta är orealistiskt att tänka sig, då utlänningarna i allmänhet förblir främlingar i organisationen och står utanför den informella grupp gemenskapen. Utlänningarna är oftast inte medvetna om detta sitt främlingskap, då alla yttre tecken

visar på en formellt sammanhållen grupp. Men bland tanzanierna bildas ibland - vanligen ad hoc - en informell grupp som hjälper dem att hålla viss distans till utlänningarna. Tanzanierna gör sig där ofta en schablonartad föreställning om de utländska experterna och blir därefter mindre benägna till personlig kontakt med dem.

De europeiska experterna som ej är vana att arbeta i en liten och sluten grupp begår enligt författarna ofta misstaget att vara alltför öppna och uppriktiga i kontakterna med afrikanerna. De döljer inte sådant som kan såra personer i den närmaste omgivningen. Afrikanerna är å andra sidan genom sin sociala bakgrund vana att själva censurera sina yttranden av hänsyn till personer i gruppen. Detta är en social skillnad mellan européer och tanzanier.

c) tanzanier - utlänning

Förhållandet mellan en inhemsk överordnad och en utländsk underordnad värderas i genomsnitt högre än den nyss diskuterade relationen. Tanzaniern värderar utlänningen högre om denne är underordnad. Ömsesidig respekt för den andres tekniska kunnande är uttalad, däremot värderas tanzaniernas förmåga till utbildning och träning förvånansvärt lågt. Många av utlänningarna i denna grupp anser att den tanzaniske chefen trots hög kunskapsnivå inte vill dela med sig av sitt kunnande utan själv vill "sitta" på det. Han delegerar inte heller gärna ansvar och viktigare arbetsuppgifter och centraliserar beslutsfattandet. De tanzaniska överordnade värderar å sin sida inte heller den underordnade utlänningens förmåga till kunskapsöverföring högt.

Dessa uppfattningar speglar det känsliga förhållandet mellan en lokal chef och en utländsk underordnad. Utlänningen har visserligen gott yrkeskunnande, men saknar ofta kunskap om lokala förhållanden vilket är en stor brist i sammanhanget. De underordnade utlänningarnas förmåga att anpassa sig till organisationen värderas trots detta relativt högt. De är medvetna om vikten av informella personliga kontakter för att underlätta samarbetet. Trots detta blir de yngre utlänningarna sällan helt och fullt medlemmar av en tanzanisk grupp som fungerar informellt och utanför arbetet, t ex en politisk grupp. Träffas man efter arbetet så är det för att gå till baren, inte för att prata jobb, säger utlänningarna. Tanzanierna hävdar att många viktiga beslut beträffande arbetet i realiteten fattas i informella grupper efter kontorstid. Från detta är utlänningen utestängd och många tanzanier anser att det är det enda möjliga eftersom det inte vore förenligt med en utlännings roll att blanda sig i den lokala politiken. Man vill således ha utlänningens yrkeskunnande men hålla honom på viss distans.

d) tanzanier - tanzanier

Utländska underlydande värderar tanzaniska chefer högre än inhemska underlydande gör.

De inhemska anställda värderar varandra ganska lågt utom ifråga om anpassning till organisationen. Den tanzaniska överordnade betraktas mindre som kunnig expert och mer som auktoritativ chef. Denne centraliserar beslutsfattandet och avstår från att delegera viktigare funktioner. De tanzaniska underlydande som kanske en längre tid har arbetat under utländska chefer har ibland svårt att vänja sig vid att arbeta

under en tanzanisk chef. Denne tar exempelvis i många fall inte tillräcklig hänsyn till företagsnämnden (Worker's Committee), vilket utlänningarna vanligen gör. Den allvarligaste kritiken mot den tanzaniske chefen går dock ut på att denne ej delar med sig av sin kunskap.

De tanzaniska överordnade värderar å sin sida de inhemska underordnade lågt. Intressant är att inställningen vanligen är ömsesidig. Antingen accepterar båda varandra eller så accepterar ingen av dem den andre. Detta pekar på att de inhemska anställda står varandra socialt närmare och upplever kritik starkare. Detta faktum förstärks av att den inhemske chefen ofta är yngre än sina underordnade, vilka ofta har lång arbetserfarenhet i organisationen och kanske anser sig lika kunniga och mer erfarna än chefen. Ett konkurrensförhållande föreligger således olyckligtvis mellan dessa två grupper inhemsk personal, något som begränsar organisationens handlingsförmåga.

Värderingar av relationerna mellan de anställda i betraktande av deras respektive roller i organisationen

I följande tabell sker en uppdelning av undersökningsresultatet alltefter intervjuobjektens roll i organisationen.

Tabell 3

	utlänningar - tanzanier		tanzanier - utlänning	
	Genomsnittsvärde	Antal relationer	Genomsnittsvärde	Antal relationer
Överordnad - underordnad	1.29	153	1.23	146
Tjänsteman - servicepersonal	1.21	87	1.54	93
Underordnad - överordnad	1.52	43	-	0
Counterparts	1.73	4	-	0

Relationen mellan en över- och en underordnad är lågt värderad såväl när det gäller utlänning och tanzanier som när det gäller två tanzanier. De formella och hierarkiska relationerna i Ministeriet orsakar spänning där liksom i vilken annan organisation som helst. Det är i Ministeriet tvingande konformism och lydnad som orsakar missnöje. Det föreligger dock en skillnad mellan utlänningar och tanzanier i förhållande till underlydande. Utlänningarna kritiserar i första hand för att ofta införa nya metoder i arbetet i effektiviserande syfte. Utlänningarna stannar relativt

kort tid och ersätts sedan av nya och förändringarna blir många. Förändringar möter motstånd och orsakar spänningar mellan utlänningar och tanzanier. Det tycks som om utlänningarna är alltför inriktade på arbetets utförande och alltför lite på de anställda. Utlänningarna bryr sig inte om vad de inhemska tycker - detta är en följd av att de förra står utanför den informella gruppgemenskapen. De inhemska cheferna värderas lågt av sina underordnade av helt andra skäl, nämligen att de ofta saknar administrativ förmåga och är ovilliga att delegera. Dessa chefsingenjörer eller tekniker saknar i allmänhet utbildning och erfarenhet av administration.

Servicepersonalen (sekreterare, lagerpersonal, chaufförer, m fl) i organisationen har bättre relationer till tanzanierna än till utlänningarna. Tanzanierna vet bättre än utlänningarna hur man ska bemöta servicepersonalen för att få något uträttat. Utlänningarnas uppfattning är att servicepersonalen ej är service-minded, att den ej identifierar sig eller känner lojalitet med organisationen i stort. Tjänstemännen måste böna och be för att få en tjänst utförd och det är en tidsödande och omständig procedur. Servicepersonalen uppfattar utlänningarna som överlägsna och otåliga.

Eftersom servicefunktionerna i en organisation är outhärliga är det oerhört väsentligt att tjänstemän och servicepersonal har goda relationer. Endast fyra av de undersökta relationerna gäller counterparts och materialet är därför för litet för att man ska dra några slutsatser. Trots detta är det intressant att konstatera att relationerna mellan utlänningar och tanzaniska counterparts når undersökningens högsta värde. Tanzanierna uppskattar här möjligen att genom en utländsk expert förvärva kunskaper.

Kapacitet att klara av yttre hinder

Av det föregående har framgått att en av orsakerna till spänningarna mellan de anställda är den hårda arbetsbelastningen. Därutöver försvåras arbetet i Ministeriet av yttre faktorer och hinder - förhållanden som ligger utanför Ministeriet. I det följande diskuteras några av dessa yttre förhållanden, personalens sätt att bemöta problemen och Ministeriets kapacitet att klara av yttre hinder.

Ett huvudproblem för vattenförsörjningsprogrammet är bristen på medel för drift och underhåll. Under budgetåret 1972/73 hände det i flera regioner att medlen för drift och underhåll - i något fall även för anläggningar - tog slut redan tre månader före budgetårets utgång. Olika chefsingenjörer sökte lösa medelbristen på olika sätt. Vissa lyckades övertyga den regionala utvecklingschefen om vikten av att fullfölja vattenförsörjningsprogrammet planenligt och lyckades den vägen få ytterligare resurser. I andra fall kunde chefsingenjören inte utöva tillräckligt tryck på utvecklingschefen för att få nödvändiga medel. Undersökningsmaterialet är för begränsat för att dra några säkra slutsatser, men bland de i studien ingående chefsingenjörerna var det i allmänhet indierna som misslyckades. Intervjuerna i Ministeriet pekar också på att

9

indierna anses försiktiga och "diplomatiska" när de konfronteras med allvarliga problem i organisationen.

Ett annat lika allvarligt problem är anskaffandet av ny utrustning och reservdelar. Här visade sig fredskårister effektivare än både andra utlänningar och tanzanier. Anledningen var att fredskåristerna hade skaffat sig informella kontakter med fredskårister i andra enheter av Ministeriet. En fredskårist ute i landet kunde därför kontakta en kamrat i huvudstaden och be honom skaffa reservdelar eller skynda på transporter. Leveranstiden förkortades därigenom till en bråkdel. Tanzanierna och även indierna hade kontakter som de kunnat använda på detta sätt, men de gjorde det inte. Fredskåristernas flexibilitet gjorde i detta fall att man kunde undvika förseningar och ineffektivitet i organisationen.

En annan svårighet är att engagera lokalbefolkningen i arbetet med vattenförsörjningsanläggningarna. Av kostnads-skäl anser sig Ministeriet tvingat att skaffa gratis arbetskraft. För att lyckas med det krävs stöd från den lokala partiorganisationen. I många fall inser människorna inte vikten av färskvattentillgång. Vidare vill byborna ofta inte arbeta utan att förtjäna gällande minimilön. Med gratis arbetskraft är det i allmänhet svårt att upprätthålla disciplinen och arbetstakten blir långsam.

De reguljärt anställda arbetarna i Ministeriet anser sig för dåligt betalda då minimilönen för ett dagsverke i Tanzania höjts till att motsvara deras egen lön. De anser att de skulle ha större auktoritet gentemot byborna om de vore högre betalda. Detta argument avslöjar svårigheter i relationerna mellan Ministeriets arbetare och de bybor som ska engageras i anläggningsarbete i respektive by. Sammanfattningsvis krävs bättre samordning och större ansträngningar från partiorganisationen för att lösa problemet med frivilligarbete.

Författarna kommer till slutsatsen att stora ansträngningar från Ministeriets sida och från olika tjänstemäns sida går åt för att klara av yttre hinder och problem. Lösningarna är sällan långsiktiga utan bygger på tillfälliga förhållanden.

När stora ansträngningar går åt för att klara av yttre problem förhindras frigörandet av resurser för lösning av inre organisatoriska problem. Därmed blir det svårt att uppnå den flexibilitet i organisationen som erfordras för ett förbättrat arbetsresultat. De organisatoriska problemen i Ministeriet diskuteras fortsättningsvis.

Organisatoriska problem i Ministeriet

Det är uppenbart att stora sociala och kulturella skillnader föreligger mellan olika kategorier anställda i Ministeriet. I synnerhet framkommer skillnaden vad avser följande fyra faktorer.

1. Inställning till arbetet i en formell organisation

De flesta tanzaniska anställda är uppvuxna på landsbygden och representerar första generationen som har en anställning som innebär regelbundet arbete i en formell organisation. Tar man därutöver i betraktande den auktoritativa administration som varit förhärskande i landet ända tills helt nyligen är det inte förvånande att tanzaniernas inställning till arbetet är en annan än utlänningarnas. Dessa kommer i allmänhet från en industrialiserad stadsmiljö där arbete i en formell organisation har långa traditioner.

2. Perspektiv på den egna arbetsuppgiften

Ett teknologiskt utvecklat samhälle uppmuntrar rationellt och systematiskt tänkande och tränar associationsförmågan, något som exempelvis främjar utbildningen av tekniker och ingenjörer. Den relativa frånvaron i Afrika av inhemsk teknologi skapar däremot sämre förutsättningar i nämnda avseenden och blir en dålig grogrund för experimenterande, uppfinningar och innovationer. Mycket som är självklart för en person som vuxit upp i ett teknologiskt utvecklat samhälle, kan vara svårt för en afrikansk tekniker att lära. Det förefaller också svårare för en tanzanier än för en utlänning att i sitt arbete pröva nya vägar och att utveckla och anpassa den egna arbetsuppgiften alltefter förhållandena. Denna brist på flexibilitet gör att tanzaniern ofta ser sitt arbete i ett snävt perspektiv och har svårt att sätta det i relation till hela verksamhetens mål.

3. Vilja att ta ansvar i organisationen

Om en anställd ser sin egen arbetsuppgift i ett större sammanhang blir han mer benägen att känna ansvar för sitt arbete. Har han däremot ett snävt perspektiv på sin roll i organisationen har han svårt att relatera sitt eget arbete till hela organisationens mål och blir mindre benägen att axla ansvar. Detta förhållande jämte erfarenheten från den koloniala administrationen förklarar varierande grad av vilja att ta ansvar i organisationen.

4. Uppfattning om vad arbetet ger i belöning

En utländsk expert som kan sitt arbete och är välbetald ser förmodligen som bästa belöning känslan av att göra ett gott arbete. För en tanzanier som har tagit arbetet för att kunna försörja sig och sin ofta stora familj är lönen och andra materiella förmåner den belöning han främst söker.

Författarna betonar att ovan nämnda skillnader i inställning beroende på olika social och kulturell bakgrund inte innebär att utlänningar och tanzanier kan indelas i två klart

avskilda grupper. Situationen är komplex och grupperna långt ifrån homogena. Författarna vill dock peka på att dessa skillnader kan skapa spänningar mellan olika kategorier anställda i organisationen. Den organisatoriska strukturen kan sedan neutralisera eller förstärka dessa skillnader. I det följande beskrivs i korthet de framträdande dragen i Ministeriets organisatoriska struktur och dess påverkan på den anställdes arbetssituation och på relationerna mellan de anställda.

Roller, regler och ansvar i organisationen är officiellt fastställda i Ministeriet liksom i alla byråkratiska organisationer. Författarna anser att detta förstärker snarare än neutraliserar de sociala och kulturella skillnaderna mellan olika kategorier anställda. Man skulle vinna mycket på att ha en mer flexibel organisation med större möjligheter till utveckling och engagemang i arbetet för de anställda.

Kommunikationer, samordning, samarbete fungerar på följande sätt i Ministeriet. Kommunikationerna är formella och går i vertikal riktning, samordningen följer organisationens hierarkiska och auktoritära struktur och informellt samarbete spelar en begränsad roll. En sådan byråkratisk organisation kan fungera i vissa statiska situationer, men Ministeriet arbetar under ständigt skiftande förutsättningar. Det yttre trycket att prestera resultat med mycket begränsade resurser skapar ofta krissituationer som tvingar fram brådskande och otillräckligt förberedda beslut. Tjänstemännen hinner inte tillfrågas eller informeras i önskvärd omfattning och måste agera på ett beslut som de själva inte fått medverka i. Krissituationen påverkar de berörda tjänstemännen negativt. De saknar information, samordning och gruppkänsla. Under sådana omständigheter förstärker den byråkratiska strukturen känslan av avstånd mellan olika personalkategorier. Språksvårigheter anser författarna däremot inte nämnvärt försvårar kommunikationerna mellan de anställda. Det är den organisatoriska strukturen som lägger hinder i vägen för effektiva kommunikationer.

Beroende av andra organ är påtagligt för Ministeriet. Med den decentraliserade administrationen som skapats i Tanzania blir den regionala chefsingenjören beroende av det centrala organ som samordnar utvecklingen i en region. Ministeriets flexibilitet ifråga om överflyttningar av resurser från en region till en annan har därigenom minskat. Centrala bestämmelser för löner, befordringsgrunder, övertidsersättning m m har gett Ministeriet mindre rörelsefrihet och har skapat viss irritation bland de anställda.

Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser:

1. Ömsesidigt accepterande bland de anställda - en faktor som påverkar organisationens kapacitet - varierar mellan de olika enheterna i Ministeriet. Till följd härav varierar sannolikt enheternas handlingsförmåga.
2. Utlänningarnas effektivitet varierar mellan de olika enheterna beroende på olika faktorer varav vissa ligger inom den anställdes kontroll.
3. Attityderna gentemot utlänningarna varierar mellan olika inhemska anställda. Vissa ser utlänningarna som instrument att nå resultat, andra är skeptiskt inställda.
4. De sociala och kulturella skillnaderna som föreligger mellan tanzanier och utlänningar tenderar att förstärkas av den byråkratiska strukturen i Ministeriet.
5. Skillnader i inställning förekommer också mellan olika kategorier inhemsk personal och dessa skillnader förstärks av den byråkratiska strukturen i Ministeriet.
6. Närvaron av utlänningar i Ministeriet skapar vissa problem av vilka en del kommer att försvinna då antalet utlänningar minskar. Emellertid pekar undersökningsresultatet på att andra typer av problem rörande effektiviteten då kommer att drabba Ministeriet.
7. Yttre krav och tillbakahållande faktorer spelar en betydande roll för administrationen av vattenförsörjningsprogrammet och tvingar ofta tjänstemännen i organisationen att endast i mindre utsträckning beakta behovet av goda relationer mellan anställda i företaget.
8. Beroendet av andra organ vilka ej ligger under Ministeriets kontroll skapar ofta problem varvid tjänstemän i Ministeriet får stå till svars för brister som inte ligger under dessas kontroll.

Rekommendationer:

1. Alla tjänstemän i Ministeriet, tanzanier såväl som utlänningar, måste lägga större vikt vid de personliga relationerna i organisationen. Därigenom bör stora möjligheter till en förbättring av organisationens kapacitet framkomma.
2. Utlänningar som är mångsidiga och har god förmåga att anpassa sig till olika arbetsuppgifter, men också till olika organisatoriska system bör ges företräde vid rekrytering, i synnerhet vad gäller tjänster i landsorten.
3. Utlänningarna bör ägna mer uppmärksamhet åt att förbättra relationerna till den inhemska personalen, särskilt underställd personal och servicepersonal.

4. Utlänningarna bör i högre grad placeras på tjänster där de kan utbilda inhemsk personal. Genom upprättandet av en personalutvecklingsenhet inom Ministeriet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att finna de tanzanier som bäst kan dra nytta av att arbeta med de utländska experterna.
5. Ministeriet bör undvika att placera alltför många utlänningar på samma arbetsenhet, då detta tenderar att göra relationerna mellan utlänningar och tanzanier sämre.
6. Utlänningar bör rekryteras för längre tid än två år, alternativt uppmuntras att förlänga sina tvåårskontrakt. En minskning av antalet utlänningar i organisationen bör vidare eftersträvas.
7. Administrativa göromål bör i större utsträckning övertas av inhemsk personal. Denna bör ges utbildning i företagsledning och administration innan den övertar dessa uppgifter.
8. Utlänningar bör ges förberedande utbildning i Tanzania om förhållandena i landet och denna utbildning bör inriktas på att göra utlänningarna medvetna om de organisatoriska problem de kommer att möta i arbetet i Tanzania.

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 hälsocentraler 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. Mujwahuzi, 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)