

*Om motorn är trasig spelar det ingen roll hur
mycket bensin man fyller på*

En studie av biståndets effekter på det civila samhället i
Tanzania

Eva Maunsbach
Ulrika Seidl Sandberg

Abstract

Tanzania is today one of the greatest aid recipients in the world, but still - after over 45 years of huge amounts of aid - one of the poorest and least developed countries. How can that be? Civil society is said to benefit the democratization process, but has not succeed in Tanzania. Has the extensive aid had any impact? Our purpose is to investigate this set of problems.

We are using theories concerning civil society and aid in general, and the theoretical framework developed by Hadenius and Ugglå *Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?*, in particular. We attempt to apply these theories on the case of Tanzania, to be able to analyze the effects of foreign aid on civil society.

We are then going to, based on the results, scrutinize the new development strategies carried out by the Tanzanian government in cooperation with the aid donors, to see if they can influence civil society in a positive way.

Our findings let us conclude that the above mentioned strategies might reduce aid dependency if the state implements them well, but the chance that the strategies will provide autonomous organizations is limited.

Key words: Civil Society, Aid, Tanzania, Sida, Development.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställningar.....	2
1.2	Teori	3
1.3	Metod och material.....	3
2	Teori	5
2.1	Begreppet civilsamhälle	5
2.2	Bistånd och civilsamhälle – En lönsam affär?	7
2.3	Hadenius & Ugglas teoretiska ramverk	9
3	Tanzania – Stjälper eller hjälper bistånd?	12
3.1	Civila samhället i Tanzania	13
3.2	Biståndsproblematik i Tanzania	15
3.3	Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania	17
3.3.1	Parisdeklarationen	17
3.3.2	Sidas strategier för utvecklingssamarbetet med Tanzania	18
3.4	Effekter av ökat generellt budgetstöd i Tanzania.....	19
4	Sammanfattande slutsatser	21
5	Referenser	24

1 Inledning

Tanzania räknas idag som ett av de fem fattigaste länderna i världen, och de sociala förhållandena är för många av invånarna miserabla. Över 60 % av befolkningen lever på mindre än 2 Usd/dag, och en femtedel räknas som extremt fattiga, de tvingas med andra ord att klara sig på mindre än 1 Usd/dag. Knappt hälften av invånarna har tillgång till adekvat sanitet, endast 60 % kan förse sig med rent vatten och de allra flesta saknar elförsörjning. Medelåldern i Tanzania är så låg som 45 år, trots att andelen personer som lever med hiv/aids är relativt låg. (www.shia.se; www.sida.se)

Landets BNP/capita ligger på ynka 320 Usd, och tillväxten är inte tillfredsställande. Som det ser ut idag verkar 70 % av den arbetsföra befolkningen inom den informella sektorn, där lönen kan vara så låg som 7000 Tsh/mån (vilket ungefär motsvarar 41 Sek). För en statsanställd är minimilönen motsvarande 350 Sek, och för övriga inom den formella sektorn ca 280 Sek. Än mer oroväckande är dock att endast 10 % av den totala arbetsstyrkan beräknas ha avlönade arbeten. (Sida 2006a; Utrikedepartementet 2006a)

Vid införandet av flerpartisystem i början av 90-talet såg man hoppfullt på framtiden. Övergången gick smidigt och utan större konflikter, något som är ovanligt i afrikanska stater. Tanzanias landsfader och dåvarande president Julius Nyerere hade lyckats skapa en nationalkänsla mellan de 100-tals stammarna i landet, även det remarkabelt i den afrikanska kontexten. Trots gynnsamma förhållanden har Tanzania inte lyckats att ta sig ur transitionsfasen helt och hållet, och har därför inte heller kunnat lägga all kraft på att fördjupa demokratin. Detta refererar till vad Göran Hydén har kallat *creeping democratization* (Hydén 1999). De medborgerliga och politiska rättigheterna efterföljs inte fullt ut, på Freedom House index får dessa en trea respektive fyra, och landet klassas som *partly free*. Den tanzaniska staten är dessutom relativt korrupt och hamnar på plats 93 av 163 i Transparency Internationals korruptionsindex 2006. (Freedom House 2006; www.transparency.org)

Sedan självständigheten 1961 har enorma summor bistånd pumpats in i Tanzania för att höja levnadsvillkoren för invånarna, och donatorernas fokus har pendlat mellan att förbättra den ekonomiska, sociala och politiska situationen. Emellertid har den positiva förändringen varit förvånansvärt svag. Andelen fattiga människor är idag lika stor som den var på 60-talet, de sociala förhållandena är på landsbygden alltför mycket svåra och den tanzaniska staten har fortfarande auktoritära drag.

I Tanzania är idag, förutom Sverige, 20 multilaterala och 25 bilaterala givare aktiva, samt ett dussintal internationella enskilda organisationer. Det totala biståndet till Tanzania uppgick 2005 till häpnadsväckande 13 miljarder Sek, och drygt 800 miljoner av dem kom från Sverige. (www.sida.se; Utrikesdepartementet

2006a). En tradition av så stora tillflöden av bistånd resulterar med största sannolikhet i någon form av beroende. Idag grundar sig ca 40% av statsbudgeten på externa medel, vilket har lett till att 13% av Tanzanias BNP utgörs av bistånd. Enligt Nicolas van de Walle är ca 5% att rekommendera för att undvika ekonomiska missöden, dock har landet gjort stora förbättringar sedan år 1990 då biståndet uppgick till hela 30% av bruttonationalprodukten. (Föreläsning 1; Utrikesdepartementet 2006b; www.worldbank.org)

45 år av omfattande externt stöd har uppenbarligen inte lett till de förbättringar man skulle kunna förvänta sig. Vad beror detta på? Det civila samhället brukar ses som en drivande kraft i den demokratiska utvecklingen. Kan biståndet ha påverkat dess förmåga att vara denna betydelsefulla aktör i Tanzania?

1.1 Syfte och frågeställningar

Som framgår av ovanstående diskussion intresserar vi oss för problematiken kring hur så mycket bistånd kan ha gjort så lite nytta. Eftersom Tanzania är ett av de länder Sverige har haft längst utvecklingssamarbete med, och man där inte har kunnat se tillräckligt tillfredställande resultat, har vi valt att studera fallet närmare.

Stort fokus har från både forskare och donatorers sida länge lagts på det civila samhället, och på dess positiva effekter på demokratiseringsprocessen. Emellertid genererar alltför intensivt bistånd ofta negativa konsekvenser i form av ett beroendemönster, vilket tenderar att underminera det civila samhället. Sida har länge varit en ledande donator till det civila samhället i Tanzania, och har i sina nya samarbetsstrategier försökt komma tillrätta med nyss nämnda problematik. Vi har därför valt att kritiskt granska deras strategier närmare, för att se om de har potential att ge förväntad effekt.

Våra frågeställningar blir således:

- Har internationellt bistånd en negativ inverkan på det civila samhället i Tanzania?
- Om så är fallet, bidrar Sidas samarbetsstrategier till en förbättring?

Vi är naturligtvis medvetna om att det internationella biståndet också har positiv inverkan på det civila samhället, men vi har valt att belysa de negativa effekterna för att sedan kunna analysera huruvida Sidas strategier kan förbättra situationen.

1.2 Teori

Diskursen om det civila samhället har under senare år haft stort utrymme i den statsvetenskapliga debatten. Det finns förmodligen lika många definitioner av begreppet som forskare som studerat fenomenet. Vi ämnar i denna uppsats ge en övergripande bild av diskussionen kring begreppshanteringen. Eftersom vårt syfte är att utreda biståndets effekter på det civila samhället i Tanzania, kommer fokus att ligga just på biståndsproblematiken för det civila samhället, snarare än på en explicit definiering av begreppet.

Tanzania är idag tungt biståndsberoende och vi har därför ägnat stor uppmärksamhet åt denna aspekt. Vi är medvetna om att forskning kring bistånd och dess effekter – både positiva och negativa – är omfattande, men vi har koncentrerat oss på den litteratur som är relevant för situationen i Tanzania.

För att kunna analysera biståndets effekter på det civila samhället i Tanzania, samt kritiskt granska Sidas samarbetsstrategier, har vi valt att använda oss av Hadenius och Ugglas teoretiska ramverk som bygger på artikeln *Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?* (1996). Denna teoribildning lämpar sig bra för vår uppsats, då författarna bygger artikeln på en frågeställning som är relevant för vårt syfte, om än mer generell.

Som titeln antyder är Hadenius och Ugglas teoribildning uppdelad i tre sammanlänkade avsnitt: vad det civila samhället är och hur det bör vara uppbyggt; det civila samhällets relation med staten samt donatorernas policy. Vi har inriktat analysen på den första och sista delen, då de är mest relevanta för vår frågeställning, och därför lagt mindre vikt vid förhållandet mellan det civila samhället och staten.

Litteratur som på något sätt behandlar demokratisering tenderar att dela in denna process i två faser: transition och konsolidering. Vi kommer inte att använda oss av dessa termer i någon större utsträckning, men för att reda ut begreppen följer här en mycket kort och koncis förklaring: Demokratisk transition resulterar i skapandet av en ny demokratisk regim, medan konsolidering syftar till skapandet av en bestående stabilitet av den nya demokratiska regimen. (Boussard 2003:49)

1.3 Metod och material

Det är av stor vikt att man i sin forskning redogör för metodologiska överväganden och redovisar sitt tillvägagångssätt, för att läsaren tydligt ska kunna följa med i forskningsprocess såväl som resonemang. I detta avsnitt kommer vi därför att beskriva vår metodologiska referensram.

För det teoretiska ramverket har vi gjort en kvalitativ litteraturstudie, där vårt material främst består av sekundära källor i form av tidigare vetenskaplig

forskning. I analysen styrker vi sedan denna studie med primärkällor bestående av intervjuer och rapporter. Primärmaterialet är till största del insamlat på plats i Tanzania, där vi spenderade januari månad för detta ändamål. Materialet vi har använt oss av har således behandlat teoribildningar om det civila samhället i stort, biståndets påverkan på civilsamhället, samt empiriskt material om situationen i Tanzania.

Vi har valt att fördjupa vår uppsats med en fallstudie av Tanzania, för att genom den kunna identifiera biståndets inverkan på det civila samhället mer specifikt. Dessa effekter analyserar vi med hjälp av det teoretiska ramverk som presenteras i kapitel två. Eftersom vår avsikt inte är att dra några generella slutsatser utan snarare att fördjupa oss i situationen Tanzania, anser vi att en fallstudie lämpar sig väl för att kunna besvara vår frågeställning. Även om våra resultat grundar sig på Tanzania är problematiken dock inte unik för landet, utan kan eventuellt appliceras på liknande situationer.

Urvalet av intervjuer kan självklart ifrågasättas, då alla är utförda med organisationer belägna i Dar es Salaam, samt att de till antalet är för få för att kunna ge en representativ bild. Detta kan främst förklaras med att vi var på plats under relativt kort tid, och inte hade någon praktisk möjlighet att vidga det geografiska urvalet. Vi gjorde ett flertal intervjuer, men har bara refererat till dem som gav specifik information relevant för uppsatsen. Eftersom vi inte har byggt empirin på intervjuerna, utan snarare använt dem för att styrka den, anser vi att bilden trots allt kan anses pålitlig. Viktigt att påpeka är att samtliga informanter har fört diskussion i egenskap av privatperson, och representerar på så vis här inte sin organisation och dess ståndpunkter.

2 Teori

2.1 Begreppet civilsamhälle

Hur begreppet civilsamhälle ska användas och preciseras är omdebatterat av både teoretiker och aktörer. Det finns en mängd olika ansatser, men ingen kan sägas vara fulländad, utan definitionen är snarare beroende av kontext och ändamål. Vi kommer här att försöka ge en övergripande bild av hur den allmänna diskussionen ser ut, för att sedan kunna applicera dessa teorier på fallet Tanzania.

I litteraturen finns det åtminstone tre sätt begreppet civilsamhälle analyseras utefter; man kan använda det som ett neutralt analysverktyg, ett normativt ideal eller ett politiskt slagord. Det kan dock bli problematiskt när begreppet används på flera sätt samtidigt. Det är relativt vanligt inom forskningen att man använder begreppet som ett empiriskt analysverktyg och normativt ideal samtidigt, vilket inte är att föredra då det normativa idealet aldrig kan eftersträva objektivitet. Denna problematik återfinns också i biståndspolitikerna, då det civila samhället ofta analyseras utifrån ett normativt ideal, medan forskningen som sedan granskar resultaten av biståndsdistributionen utgår från en empirisk analys. (Boussard 2001:1&8ff; Kasfir 2004:120)

En liberal definition av det civila samhället som används flitigt är Diamonds:

Civil society is the realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from the state, and bound by legal order or a set of shared rules. (Diamond 1999:221)

Det civila samhället utmärker sig alltså av faktumet att de aktiviteter som utförs är organiserade och kollektiva. I denna definition kan många olika typer av organisationer ingå, vilka med ett gemensamt namn kallas CSOs (Civil Society Organisations)¹, dock exkluderas de föreningar av enbart ”privat” karaktär, exempelvis idrottsföreningar. (Boussard 2003:81f) Vidare delas organisationerna upp i kategorierna *civic* och *uncivic*², där de senare ofta utesluts. (Diamond

¹ När vi talar om organisationer i det civila samhället kommer vi att genomgående nyttja termen CSOs, eftersom denna omfattar samtliga grupperingar.

² Vi kommer att använda oss av de engelska termerna *civic* och *uncivic* och syftar då på Diamonds definition av *civic*: Grupper som arbetar för att förbättra det politiska systemet och göra det mer demokratiskt.

1999:222). Denna definition är en följd av att man utgår från ett normativt antagande att organisationerna ska handla respektfullt gentemot varandra samt att de måste arbeta för en positiv demokratiutveckling. (Kasfir 2004:130) Därmed görs ett normativt antagande om vad som är rätt och fel, vilket även det leder till subjektiva antaganden.

Whitehead menar att organisationer inom civila samhället bara kan inkluderas om de bidrar till konsolidering av demokratin. (Whitehead 2002:89) Att vara så snäv i sin definition, samt att bygga denna på ett normativt antagande som romantiserar bilden av civilsamhället, kan vara riskfyllt då det riskerar att exkludera grupper som faktiskt kan påverka den demokratiska situationen. Det är dessutom mycket svårt att sätta en gräns mellan vad som bör betraktas *civic* och *uncivic*, det kommer alltid att finnas grupper som befinner sig någonstans mittemellan. Vem är då rätt person att avgöra om vilka som ska få vara med i spelet och inte?

Ytterligare en risk med en alltför snäv definition är att civila samhällen kan vara utformade och se olika ut beroende på kontexten vari de befinner sig. I Latinamerika grundade sig det starka civilsamhället i stödet från arbetarklassen; i Östeuropa var basen snarare en välutbildad elit som mobiliserade sig, medan civilsamhället i Afrika generellt sett har grundat sig på mindre CSOs som har ifrågasatt staten. (Grugel 2002:96) Eftersom de mest använda teorierna på området är baserade på ett västerländskt perspektiv, bör man vara försiktig med att påstå att de är universellt applicerbara. Även om dessa är biståndsrelaterade och därmed gäller tredje världen, är de ofta utvecklade av forskare med en förståelse grundade i västerländska normer och värderingar.

Man kan dessutom skilja på hur det civila samhället delas in i en utbildande och en pluralistisk funktion. Den första syftar till det civila samhällets förmåga att utbilda demokratiska medborgare, så kallad *civicness*³, medan den andra hänvisar till det civila samhällets förmåga att fungera som en motmakt som granskar och kontrollerar staten. (Boussard 2001:9f) Då dessa funktioner utgår från olika förståelse av det civila samhället är det av stor vikt att man skiljer dem åt i analysen. Är syftet att utvärdera det civila samhällets förmåga att stabilisera demokratin är det en fördel att studera det civila samhället utifrån dess utbildande funktion (Boussard 2001:11) Vi återkommer till civilsamhällets två funktioner när vi redovisar Hadenius och Ugglas teori som mer ingående diskuterar denna dikotomi.

Resonemanget om *civicness* bygger på teorier om socialt kapital. Detta är inte något vi kommer att ge större utrymme åt, men när man diskuterar det civila samhällets uppbyggnad är det oundvikligt att komma i kontakt med termen. Därför följer här en mycket kort sammanfattning av dess innebörd.

³ Med *civicness* avser vi i enlighet med Boussard "det civila samhällets förmåga att fostra demokratiska medborgare." (Boussard 2001:9) Vi är medvetna om att denna term i svensk litteratur kan översättas till "civilitet", men vi har valt att använda oss av det engelska uttrycket då vi anser det vara tillräckligt vedertaget.

Socialt kapital handlar om tillit och förtroende medborgarna emellan, och samhällets förmåga att förvandla ”jag” till ”oss”. En hög grad av socialt kapital är en förutsättning för ett starkt civilsamhälle, och bygger ofta på historiska politiska traditioner. Man brukar dela upp det sociala kapitalet i två typer: *bonding* som refererar till den form av socialt kapital vilken utgörs av nätverk av människor med samma bakgrund och mål, medan *bridging* syftar till sammanslutningar av personer med olikheter. *Bridging* brukar vara att föredra, eftersom det ger en större mångfald och förståelse, samt avspeglar samhället mer representativt. (Hague & Harrop 2004:90ff)

I och med att forskningsområdet om det civila samhället är så omfattande råder det naturligtvis inte konsensus kring dess roll och effekter. Robinson och Friedman (2005) fokuserar på följande två punkter:

För det första menar de att det blir svårt att stödja det civila samhället eftersom dess roll i demokratiseringsprocessen inte är helt tydlig. Många tar för givet att ett civilt samhälle stärker demokratin, men författarna menar att det krävs vidare forskning kring dess faktiska roll för att på så vis kunna stödja det civila samhället på rätt sätt. För det andra anser Robinson och Friedman att kunskapen om det civila samhällets effekt och påverkan inte är tillräckligt utforskad. Biståndsflödet fortsätter att vara omfattande trots att man inte har några tydliga bevis på dess effekter i form av positiva och avgörande bidrag till den offentliga policyn från civilsamhällets sida. (Robinson & Friedman 2005:2)

2.2 Bistånd och civilsamhälle – En lönsam affär?

Det har gjorts omfattande forskning kring bistånd och dess inflytande på demokratiseringsprocessen. Vi har inte för avsikt att ge en heltäckande bild över detta område, utan ämnar här redogöra för de aspekter som är relevanta för vårt syfte. Fokus kommer att ligga på problematiken i Afrika⁴ i allmänhet, och i Tanzania i synnerhet.

Under de senaste decennierna har enorma summor pengar getts i bistånd till afrikanska länder, men trots det har inte någon större förändring i den ekonomiska utvecklingen skett. Medelinkomsten per capita i Afrika låg på 90-talet på samma nivå som på 60-talet, och hälften av Afrikas befolkning lever under fattigdomsstrecket – alltså på mindre än 1 Usd/dag. (Lancaster 1999:2) Bistånd förväntas ge utveckling, men i Afrika har det uppenbarligen misslyckats. Vad beror det på?

Många forskare har ägnat uppmärksamhet åt denna fråga. Generellt sett kan man dela in teorier kring hur bistånd påverkar socioekonomisk utveckling i två

⁴ När vi använder oss av *Afrika* i denna uppsats, kommer vi genomgående referera till Afrika söder om Sahara. Vi har valt att göra den här begränsningen eftersom de socioekonomiska skillnaderna mellan de nordafrikanska länderna och de söder om Sahara på många vis är tydliga, samt eftersom de senare generellt sett kan sägas ha följt ett liknande mönster.

inriktningar. Den ena approachen är den *kontextuella* som analyserar påverkan utifrån den ekonomiska och politiska kontexten. Den andra, *instrumentella*, approachen utvärderar mer empiriskt biståndets påverkan i termer av de olika projektens framgång och misslyckande. (Lancaster 1999:5)

Lancaster tar upp ett antal tänkbara förklaringar till det afrikanska ”misslyckandet”, hon diskuterar bland annat hur biståndet i sig har varit relativt ineffektivt. Få projekt och program har gett goda resultat, och flertalet avslutas inte ens. Biståndet kan dessutom i vissa fall ha negativa sidoeffekter på utvecklingen. Vidare kan det vara svårt att få till förändringar när mottagarlandets regering motsätter sig dessa, vilken ofta är korrupt och ineffektiv. Därutöver saknar biståndsgivarna i många fall kunskap om den lokala kontexten. (Lancaster 1999:2ff)

Man bör alltså ha ett kritiskt öga när man granskar det civila samhällets möjlighet till påverkan. Ofta tas det för givet att CSOs genererar positiva effekter på demokratiseringsprocessen, och donatorer har en tendens att vara alltför okritiska i sitt stöd. För att arbetet ska bli effektivt, är det att föredra att organisationerna är lokalt förankrade, har klart fokus och är transparenta i redovisningen av sina resurser. (Intervju nr 2)

Alltför omfattande bistånd leder lätt till ett beroende av externa medel. Det har riktats kritik mot ekonomiskt stöd till det civila samhället, då det riskerar att begränsa organisationernas autonomi, de måste nu istället förlita sig på biståndsdonatorer eller statens resurser. Ett sådant beroende borde anses vara motsats till progress eftersom organisationen inte kan agera självständigt för en hållbar utveckling. Dessutom kan externt stöd leda till att relationen till de egna medlemmarna blir mindre viktig, i och med det uppstår problem gällande ansvarsutkrävande och demokratiska strukturer inom organisationen. (Boussard 2001:16; Hadenius & Ugglå 1996:1635)

En annan följd av biståndsberoende är så kallad *agenda copying*, som innebär att organisationer tvingas ändra sin agenda utefter vad donatorerna prioriterar. En effekt av detta är att det koncentrerade donatorstödet snedvrider sammansättningen av det civila samhället genom att ge bistånd åt organisationer med liknande agenda istället för att fokusera på lokalt förankrade organisationer och de som är i störst behov av hjälp. (Robinson & Friedman 2005:31) När traditionella donatorer såsom Sverige ändrar sin agenda efter vad som anses borde ges störst prioritet för tillfället, tvingas även organisationerna göra det för att få pengar. Ett exempel på det är donatorernas stora miljöfokus på 90-talet. Organisationer med klart fokus klarar sig ofta undan detta, det är istället de som kämpar för mindre uppmärksammade frågor som förbises, återigen ett hot mot mångfalden. (Intervju nr 1)

Ett nära relaterat problem är att donatorer tenderar att enbart stödja de organisationer som kan uppfylla givarnas ansöknings- och rapporteringskrav. Donatorernas finansieringsprioriteringar influerar tydligt organisationernas agenda, vilket även det ger ett skevt civilt samhälle. (Robinson & Friedman 2005:31) Detta kan resultera i så kallade Briefcase-NGOs (BRINGOs), vilka är skickliga rapportskrivare men vars enda mål är att tillskansa sig pengar. När detta

är uppnått försvinner organisationen, något som naturligtvis leder till en stor omsättning av CSOs samt ett enormt svinn av biståndspengar. (Intervju nr 4)

Biståndsgivare sätter ofta upp villkor som mottagarna måste uppfylla för att få fortsatt stöd, så kallad givarkonditionalitet. Detta fenomen leder till att donatorerna är direkt involverade i demokratiseringsprocessen, vilket självfallet kan vara problematiskt om man som vi utgår från antagandet att en stabil demokrati bäst växer sig stark från gräsrotterna. Demokratiseringen blir med andra ord huvudsakligen skapad utifrån, ofta med inget eller bara lite inhemskt stöd. Det är emellertid inte enbart donatorerna som är ansvariga för den här negativa utvecklingen, utan den beror även till viss del på inhemska korrumperade ledare som har misskött distribueringen av biståndet. (Hydén 1998:25)

Ytterligare ett problem med alltför intensivt bistånd är *Dutch disease*, som har en mer ekonomiskt inriktad karaktär. Mycket kortfattat går det ut på att ökat biståndsflöde påverkar exportens konkurrenskraft i mottagarlandet negativt. *Dutch disease* orsakas av plötslig ökning av bistånd, vilket i förlängningen ofta leder till inflation eftersom den inhemska produktionen slås ut. (Lancaster & Wangye 2000:36)

Det är dock naturligtvis inte så att bistånd enbart ger negativa effekter. Så länge stödet används effektivt och strategiskt av mottagarna bidrar det till en gynnsam och stödjande roll för den politiska effektiviteten. Det är inte heller alltid så att givarna kompromissar med mottagarnas mål, begränsar deras trovärdighet eller förvränger deras agenda. (Robinson & Friedman 2005:38)

Med största sannolikhet har donatorerna lärt sig av tidigare negativa erfarenheter, och kommer i framtiden att ta ett större ansvar och vara mer lyhörda för mottagarnas önskemål och behov. Förhoppningsvis kan överenskommelser om förändrad biståndspolicy vara fruktbara, där relationen mellan givare och mottagare blir mer av en dialog än ett patron-klientförhållande. Parisdeklarationen torde vara ett steg i rätt riktning, något vi ämnar diskutera mer detaljerat senare.

2.3 Hadenius & Ugglas teoretiska ramverk

Hadenius och Ugglan har byggt upp ett teoretiskt ramverk vars syfte är att stå modell för ett välfungerande civilsamhälle. I artikeln *Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?* (1996) redogör författarna hur organisering av det civila samhället bör se ut för att på bästa sätt fungera effektivt; förhållandet mellan det civila samhället och staten samt donatorernas policy.

Som vi tidigare har nämnt delar Hadenius och Ugglan in det civila samhällets effekter på den demokratiska processen i två, den pluralistiska och den utbildande funktionen. Den förstnämnda behandlar distributionen av makt både i samhället och i det politiska livet, och utgår från antagandet att organisering ger folk makt. Ju mer pluralistiskt och välutvecklat det civila samhället är, desto starkare och mer effektivt kan det fungera som en motmakt till staten. Med pluralistiskt menar författarna ett civilt samhälle som karaktäriseras av en mångfald av välutvecklade

folkliga föreningar. Det är avgörande att organisationerna helt och hållet är oberoende från staten. I den pluralistiska funktionen är organisationens externa förbindelser de viktigaste. (Hadenius & Ugglas 1996:1622)

I den andra funktionen är det däremot organisationens interna förhållanden som diskuteras. Eftersom demokrati grundar sig i folkstyre måste folket därmed vara ”utbildade” i demokratiska normer och värderingar, med andra ord ha en tradition av *civicness*. Denna utbildning erhålls enligt Hadenius & Ugglas bäst genom *learning by doing*, alltså att medborgarna fostras i ett demokratiskt tänkande genom *långvarigt deltagande i demokratiska strukturer* [författarnas översättning]. Den bästa arenan för utbildning i demokratiskt beteende sägs ofta vara det civila samhällets organisationer. Även om organiseringen sker på lokal nivå och inte är explicit politisk, leder interaktionen ofta till en förmåga att samarbeta vilket kan användas även på högre politisk nivå. (Hadenius & Ugglas 1996:1622f)

Vidare anser författarna att det är positivt om organisationerna i sig kan stärka det sociala kapitalet. Bland annat visar studier att etniskt och religiöst homogena föreningar kan konfrontera svårigheter och stå upp mot lokala eliter. Detta leder till ett starkt socialt kapital i form av så kallad *bonding*, tilliten blir här grund för samarbetet. (Hadenius & Ugglas 1996:1626) Dock är det att föredra om man kan knyta relationer mellan grupper med olika bakgrund, den form av socialt kapital som kallas *bridging*. Det är lättare att samarbeta i små grupper eftersom det genererar en högre grad av socialt kapital då medlemmarna står närmre varandra, men för att få en reell politisk makt är större nätverk att föredra. (Hadenius & Ugglas 1996:1626f; Hague & Harrop 2004:92)

Hadenius och Ugglas teoretiska ramverk har kritiserats för att vara uppbyggt efter en västerländsk liberal modell. Det kan bli problematiskt att analysera organisationer i tredje världen när man utgår från att alla medborgare har lika möjligheter att ta del av liberala demokratiska institutioner såsom fria och rättvisa val, frihet att delta i autonoma organisationer utanför statens sfär samt att ta del av rättsväsendet, vilket är sällsynt bland afrikanska länder. (Robinson & Friedman 2005:41f)

De två största externa aktörerna vad gäller utveckling av det civila samhället är staten och donatorer. Som tidigare nämnts har vi i denna uppsats valt att fokusera på relationen civila samhället – donatorer, och har därför valt att även lägga störst vikt vid detta i Hadenius och Ugglas teoretiska ramverk.

Relationen mellan CSOs och biståndsdonatorer präglas till stor del av kärnan i samarbetsteori, vilken bygger på ömsesidiga förtjänster av samarbete. I multi- och bilaterala samarbeten finns ofta motstridiga intressen, det gemensamma arbetet blir därmed en kompromiss. Samarbete lönar sig så länge fördelarna överstiger transaktionskostnaderna, med det menas de praktiska utgifterna för samarbetet exempelvis tid för möten, gemensamma aktiviteter och rapportering. När dessa kostnader blir för höga avstannar ofta samarbetet eller övergår till mindre skala. (Hadenius & Ugglas 1996:1634)

Externa aktörer, och i vårt fall framförallt biståndsdonatorer, använder sig av två olika metoder för att stödja det civila samhället. Det första tillvägagångssättet innebär att man ger bidrag direkt till organisationen för att på så vis höja

incitamenten för samarbete, organisationens medlemmar ser med andra ord den direkta fördelen med att förena sig. (Hadenius & Ugglå 1996:1634) Den andra metoden fokuserar istället på att minska transaktionskostnaderna, och när dessa kostnader minskar lönar sig samarbetet. Man ger inget bidrag direkt till deltagarna utan de får förlita sig på att de tjänar på att gå samman. Undersökningar har visat att några av de mest framgångsrika biståndsprojekten bygger på denna metod eftersom den tenderar att utveckla samarbete som kan bli självgående med tiden. (Hadenius & Ugglå 1996:1634f)

Vad gäller relationen mellan det civila samhället och staten delar Hadenius och Ugglå in utvecklingen i fem faser. Den första beskriver ett samhälle där staten inte accepterar oberoende organisationer, och för att komma vidare härifrån måste staten ge faktiska rättigheter att bilda autonoma organisationer. I fas två accepterar staten autonoma organisationer, men erbjuder inget utrymme för dem. Staten måste därför skapa en arena för oberoende aktivitet. I fas tre existerar en sfär för oberoende aktivitet, men regeringen stödjer inte autonoma organisationer. För att nå nästa fas måste staten skapa gynnsamma institutionella strukturer. I fas fyra tillhandahåller staten dessa fördelaktiga strukturer, men ger inget aktivt stöd till organisationer och måste därför upprätta program som gynnar det civila samhället. I den slutliga fasen stöds autonoma organisationer aktivt av staten, vilket resulterar i ett vitalt civilsamhälle. (Hadenius och Ugglå 1996:1628ff)

I detta kapitel har vi redogjort för det teoretiska ramverk vi ämnar använda oss av, så nu är det dags att applicera detta på Tanzania, som är objektet för vår fallstudie.

3 Tanzania – Stjälper eller hjälper bistånd?

Tanzania är idag en av de fem fattigaste staterna i världen, tillika en av de mest biståndsberoende. Freedom House (2006) klassificerar landet som *partly free*, mestadels eftersom folket inte kan välja sin regering på en demokratisk väg. Tanzania är sedan 1992 i teorin en flerpartistat, dock ser det annorlunda ut i praktiken; det styrande partiet Chama Cha Mapinduzi (CCM) dominerar den politiska arenan och det har inte funnits mycket till opposition, det kan till och med vara svårt att se skillnad mellan partiet och staten. Korruption är ett allvarligt problem, men den nuvarande regeringen har försökt att förändra situationen. (Freedom House 2006)

Sedan den fredliga övergången till självständighet 1961 har CCM, då under president Julius Nyerere, varit det ledande partiet i Tanzania. Statsideologin *Ujamaa* - Nyereres idé om den afrikanska socialistiska demokratin - karakteriserade hans sätt att leda landet. Han visade på behovet av en afrikansk utvecklingsmodell, som är kopplad till föreställningen om att varje individ ska stå samhället till hjälp. Tanzanias dåliga ekonomiska utveckling är delvis ett arv från *Ujamaa*, som förvisso var användbart i att gynna en känsla av samhörighet och nationalitet, men som resulterade i ekonomisk förskjutning och nedgång. (Kaya 2004:145ff)

Efter det kalla krigets slut förändrades den politiska situationen dramatiskt; trycket på auktoritära regimer i Afrika blev starkare, framförallt från det internationella samfundet. Demokratisering blev den här erans ledande koncept, och som en effekt av detta introducerade Tanzania flerpartisystem 1992. De första valen hölls 1995 och det har varit två val sedan dess, år 2000 och 2005. (*ibid.*)

Början av 90-talet karakteriserades av en optimistisk syn på den tanzaniska demokratiseringsprocessen, och man verkade vara på rätt spår mot att bli en stabil demokrati. Dock har landet inte utvecklats i den takt och åt det håll som många hade hoppats på; Tanzania är fortfarande ett land med stora problem gällande demokratiska frågor (*ibid.*).

Sedan mitten på 90-talet har emellertid den ekonomiska situationen i Tanzania förbättrats avsevärt, och landet har idag en relativt hög tillväxt. Trots dessa ekonomiska framgångar och den enorma mängd bistånd som pumpats in i landet, är andelen invånare under fattigdomssträcket på samma nivå idag som på 90-talet. (Utrikesdepartementet 2007)

Medborgerliga och politiska rättigheter är lagstadgade men respekteras inte fullt ut från myndigheternas sida. Ett skrämmande exempel på hur regeringen kränker de mänskliga rättigheterna är bannlysningen av HakiElimu, en CSO som fokuserar på information, granskning och lobbyverksamhet inom

utbildningssektorn. Detta är något vi kommer att gå in på mer detaljerat längre fram. Det har dock under de senaste åren skett en viss förbättring vad gäller individens levnadsvillkor och rättigheter, vilket kan relateras till ett mer öppet civilsamhälle, samt medias allt viktigare roll i att uppmärksamma och debattera oegentligheter. (Utrikesdepartementet 2007)

3.1 Civila samhället i Tanzania

Det civila samhället i Tanzania har inte uppnått den styrka som sägs vara nödvändig för att kunna påverka demokratiseringsprocessen. Till att börja med är staten svagt institutionaliserad och det har varit problematiskt att skapa ett civilt samhälle som är tillräckligt starkt för att tvinga regeringen att driva igenom demokratiska reformer, och det saknar ofta kontakt med gräsrotterna. För det andra är befolkningen väldigt utspridd och har inte någon tradition av att organisera sig, i synnerhet på landsbygden, och man har inte heller haft några incitament att förändra situationen. Vidare är infrastrukturen mycket dåligt utbyggd i detta stora land, vilket försvårar social interaktion. (Kasfir 2004:117 ff) En av nyckelaktörerna för ett vitalt civilsamhälle sägs vara medelklassen, vilken i Tanzania inte är tillräckligt stor. Detta har inneburit att det tanzaniska civilsamhället byggts upp av en välutbildad elit med stor hjälp utifrån och kan därför inte sägas representera folkets röst.

Under President Nyerere var organisationer som öppet ägnade sig åt politisk opposition förbjudna, och samhället präglades av misstänksamhet gentemot staten. Detta har resulterat i att befolkningen saknar *civicness* och inte ser någon drivkraft för, och fördel med, att engagera sig i kollektiva sammanslutningar. Eftersom staten insåg att det var viktigt att utifrån sett ha ett fungerande civilsamhälle försökte man inrätta ett statskontrollerat sådant, vilket resulterade i att det civila samhället blev toppstyrt istället för att ha sitt ursprung gräsrotterna. (Lange *et al.* 2000:5, Hydén 1999:5)

Det civila samhället i Tanzania är fortfarande i sin vagga och har både påverkats av landets koloniala och socialistiska historia, det är därför av största vikt att ha i åtanke att det tar lång tid att bygga upp ett starkt civilsamhälle. Idag befinner sig Tanzania i en förvirrad mix av socialism och kapitalism vilket påverkar samtliga sektorer av samhället. (Intervju nr 5)

En katalysator för ett vitalt civilsamhälle är fri och aktiv media (Grugel 2002:98). I den afrikanska kontexten har Tanzania en jämförelsevis välutvecklad mediasfär; det finns över 50 tidningar på både swahili och engelska även om de främst är koncentrerade till storstäderna. (Freedom House 2005) Det är dock svårt för media att nå ut till hela landet på grund av den dåligt utvecklade infrastrukturen och avsaknaden av investerare; den enda landsomfattande mediekanalen är den statliga radion, som ju inte kan sägas vara särskilt oberoende. (Hydén 1999:5f; Freedom House 2005)

Enligt tanzanisk lag måste alla organisationer, både nationella och internationella, registreras och godkännas av ett råd som utses av regeringen.

Denna process är inte helt enkel; det tar tid och kostar pengar, vilket leder till att endast de med ekonomiska resurser har råd att organisera sig. Lagstiftningen har kritiserats hårt för att begränsa föreningsfriheten, och det är inte ovanligt att registreringar återkallas. (Utrikesdepartementet 2007)

Tanzanias medborgare, CSOs och journalister åtnjuter förvisso fler rättigheter än tidigare, men regeringen har inte ändrat sin restriktiva attityd. Ett tecken på statens inskränkande hållning är den nya NGO-lagen från 2002, som gör organisationer mer ansvariga inför staten samt medför ett större antal betungande krav. Två av dessa är obligatorisk registrering och förbud mot nationella nätverk och koalitioner av NGOs. (Freedom House 2006; Pinkney 2004:450f) I dagsläget har människor på landsbygden svårt att sluta sig samman, eftersom man måste vara registrerad för att få organisera sig och kan arresteras om detta förbises. Detta förvärrar den redan existerande klyftan mellan stad och landsbygd ytterligare.

Ett av de största problemen för det civila samhället i Tanzania är att det inte kan agera oberoende, varken från stat eller från donatorer. För att organisationerna ska kunna fungera optimalt krävs det att de är autonoma, men eftersom det i princip är omöjligt för en CSO att överleva utan externt stöd i Tanzania blir detta naturligtvis ett stort dilemma. De flesta organisationer får endast in en symbolisk summa från medlemsavgifter och liknande, huvuddelen av det ekonomiska stödet kommer från donatorer. (Intervju nr 3)

Som det ser ut idag är Tanzanias CSOs för svaga för att kunna agera som den motmakt till staten de borde kunna göra. Vad gäller statens negativa inverkan på det civila samhället är bannlysningen av organisationen HakiElimu ett talande exempel. Här följer en kort redogörelse över det inträffade:

I augusti 2005 publicerade HakiElimu en kritisk rapport om det tanzaniska skolsystemet och regeringens reformprogram för primärskolan. Detta uppskattades inte av regeringen som bannlyste organisationen i oktober samma år, och förbjöd dem därmed att genomföra och publicera artiklar gällande utbildningssystemet. Händelsen gav starka reaktioner från andra CSOs som fördömde utbildningsministerns beslut. Detta hindrade dock inte regeringen från att hota att bestraffa media och skolor som fortsatte samarbetet med HakiElimu. (LHRC 2006) Trots varningar och negativa konsekvenser har regeringens öppna brist på respekt för yttrande- och föreningsfriheten även lett till något positivt. Ämnet har uppmärksammats och kritiserats flitigt, både nationellt och internationellt, där svenska ambassaden i Dar es Salaam har haft en ledande roll i rapporteringen. Däremot har det inträffade dessvärre väckt en försiktighet hos mindre organisationer som inte har råd att stöta sig med myndigheterna. (Utrikesdepartementet 2007)

Med bakgrund i diskussionen ovan vill vi nu återknyta till Hadenius och Ugglas modell för hur man kan stärka det civila samhället. Vi skulle vilja placera Tanzania någonstans mellan fas 3 och 4, eftersom det faktiskt finns utrymme från oberoende aktivitet och till viss del även gynnsamma strukturer. Dock har vi inte för avsikt att gå djupare in på situationen, eftersom vår uppsats snarare ämnar behandla relationen till donatorerna.

3.2 Biståndsproblematik i Tanzania

Flerpartisystemet i Tanzania infördes med ett stort folkligt stöd, och tack vare denna lugna övergång kunde biståndsgivare och det civila samhället relativt snabbt börja fokusera på introducerandet av demokratiska institutioner. Tanzania har dock haft svårt att ta sig ur den långa transitionsfasen, och har därmed inte på ett tillfredsställande sätt kunnat fördjupa demokratin. När den socioekonomiska utvecklingen stagnerade efter självständigheten, och Tanzania kom att bli ett av världens fattigaste länder, såg även regeringen en möjlighet att söka ekonomiska medel från internationella biståndsgivare. Eftersom den då rådande biståndspolicyn främst prioriterade civilsamhället, skapade den tanzaniska regeringen statsstyrda NGOs (så kallade GONGOs – Government Organized NGOs) och sökte bistånd genom dem. På så sätt fick staten en viss kontroll även över biståndspengarna, vilket resulterade i att det civila samhället fick tillhandahålla social service och säkerhet, något som ju annars är statens uppgift. (Lange *et al.* 2000:5f)

Landet är idag tungt biståndsberoende, vilket försvårar den demokratiska processen ytterligare. Eftersom flertalet av organisationerna i det civila samhället nästan helt får förlita sig på externa finanser blir det svårt för dem att etablera lokal förankring. Även om många av dem består av och leds av lokalbefolkning, är agendan ofta inspirerad av västerländska ideal, så kallad *agenda copying*. (Pinkney 2004:449) Ett relaterat problem är att vissa grupper blir favoriserade. Tanzanias CSOs består till stor del av en välutbildad elit som har lättare att söka finansiering och deras förmåga att mobilisera folket är begränsad eftersom de oftast är belägna i de större städerna. Detta har resulterat i ett toppstyrt civilsamhälle, där organisationerna utgörs av personer med stora resurser och liten lokal förankring. (Lange *et al.* 2000:5ff)

Dessutom råder det en misstänksamhet hos bilaterala organ gentemot de lokala organisationerna i Tanzania. Det blir en tävlan mellan nationella och internationella organisationer, där de förstnämnda blir tvungna att ha en bra relation med donatorerna för att få pengar, och därmed eventuellt även ändra sin agenda för fortsatt finansiering. Om donatorerna istället hade lagt större fokus på de inhemska, lokalt förankrade organisationerna, hade dessa kunnat följa sin egen agenda och i det långa loppet bli självgående. (Intervju nr 1)

Dock finns det positiva exempel på organisationer med lokal förankring. Så kallade CBOs (Community Based Organizations) kämpar för rättigheterna till resurser på sin egen mark, så som skog, vatten, turism etc. De bidrar till medvetenhet om demokratiska värden, exempelvis ansvarsutkrävande och andra medborgerliga rättigheter. Deras stora fördel är att de har uppstått på plats utan extern inblandning, på så vis representerar de folket. Dock är de sårbara och kan lätt bli avregistrerade om de sticker ut. (Intervju nr 4)

Bland annat på grund av alltför intensivt bistånd har Tanzania under de senaste decennierna lidit av en kraftig inflation. Detta har lett till kaos på marknaden, och man har haft problem med den inhemska produktionen. Den här problematiken kan relateras till *Dutch disease*, eftersom biståndet har hindrat den

lokala marknaden att utvecklas då den lokala marknaden har slagits ut. (Intervju nr 3)

Sverige har sedan länge varit en av de mer aktiva biståndsdonatorerna i Tanzania, och deras handlande har på många sätt färgat situationen i mottagarlandet. Under de senaste åren har en rad förändringar i Sidas biståndspolicy ägt rum, vilket vi kommer att diskutera i nästkommande avdelning. Tidigare handlingsprogram har inte varit fria från kritik, här tar vi upp en del av denna.

Sveriges bistånd till Tanzania har länge varit ”mottagardrivet”, vilket har gett den tanzaniska regeringen stort utrymme att bestämma vilka projekt som ska bistås. Detta har resulterat i att den tanzaniska regeringen har kunnat upprätthålla ogynnsamma ekonomiska policys och fördröja viktiga reformer. Sida har fram till nyligen haft brister i förberedelse och utredning av projekten, och har på så vis misslyckats med att minska Tanzanias biståndsberoende och förbereda den tanzaniska regeringen på att ta större ansvar för sin egen utveckling. Detta har lett till att mycket av det svenska biståndet har slösats bort. Det svenska biståndet har förvisso varit effektivt när det har gällt enklare projekt, men desto sämre när institutionella förändringar har krävts för framgång. (Lancaster 1999:152)

Sidas biståndspolitik har färgats av de svenska idealen om social rättvisa, där Sverige ser sig själv som en röst i världen för en moraliskt baserad utrikespolitik. Man har tidigare haft bristfällig kunskap om de länder dit biståndet har gått, och det har inte funnits tillräckligt mycket personal på fältet som kan informera om situationen. Detta är Tanzania ett lysande exempel på, då Sveriges regering under årtionden satte in enorma summor pengar i Nyereres auktoritära och korrupta regering och förlitade sig på att de skulle förvalta dessa pengar utifrån de svenska politiska idealen. Dessvärre visade det sig att denna strategi resulterade i ett enormt slöseri av svenskt bistånd, mycket på grund av att Sida inte hade utvecklat uppföljnings- och utvärderingsstrategier, något som det idag läggs större vikt vid. (Lancaster 1999:159)

Slutsatsen av detta blir att mottagardrivet bistånd kan vara lika ineffektivt som donatordrivet. Vad som behövs är en kombination av de båda, med teknisk utvecklingsexpertis och kunskap från donatorerna i kombination med kunskap om lokala behov och villkor som kommer från mottagarna. (Lancaster 1999:159)

Ovanstående resonemang bygger på hur Sidas samarbete med Tanzania såg ut under 90-talet, och det har sedan dess skett en rad förändringar. Vi har nu för avsikt att redogöra för dem, samt analysera deras effekter. Innan vi kommer så långt anser vi dock det vara nödvändigt att kort beskriva Sidas definition av det civila samhället, samt vad de prioriterar att stödja.

3.3 Sveriges utvecklingsamarbete med Tanzania

Sida utgår från följande definition och tillämpning av begreppet civilsamhälle:

En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, i vilken människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen.

Sida använder sig därmed av en bred och inkluderande definition och påpekar att det civila samhället kan bestå av så väl informella som formella grupperingar, legala som illegala, demokratiska som odemokratiska organisationer. Dock stödjer Sida endast de sammanslutningar inom det civila samhället som *bidrar till att stärka de fattigas möjligheter att ta sig ur fattigdomen och bibehålla kontrollen över sina liv*, och prioriterar stöd till organisationer som bygger på *demokratiska värden så som öppenhet, ansvarsutkrävande, deltagande, tolerans och allas lika rätt och värde är bärande principer*. (Sida 2004)

3.3.1 Parisdeklarationen

Eftersom Parisdeklarationen har blivit en grundpelare för Sidas samarbetsstrategi med Tanzania, och landet räknas som ett föregångsland i detta avseende, anser vi det väsentligt att här ge en kort redogörelse för denna.

I mars 2005 skrevs Parisdeklarationen som har i syfte att maximera den positiva effekten av bistånd genom att effektivisera och förbättra samordningen med donatorerna. Vid mötet deltog 120 givare, samarbetsländer, däribland Tanzania, och internationella organisationer. Tidigare policys har på många sätt inneburit en tung börda för mottagarländerna då administrationen av biståndet har skett ineffektivt och det har varit en hög belastning på grund av en väldigt omfattande rapportering med olika krav och villkor. (Sida 2006b)

Fördraget innebär åtagande som ska verkställas av både mottagare och givare. Avsikten med deklarationen är att den ska resultera i att administrationen av biståndet blir effektivare och det ska kortfattat göras på följande sätt: Man ska stärka mottagarländernas ägarskap och ansvar för biståndet; man ska anpassa biståndet till mottagarländernas prioriteringar och administrativa system; stärka den demokratiska utvecklingen i mottagarländernas administration; samordna och förenkla givarproceduren; bättre redovisa resultat av fattigdomsminskningen samt ömsesidigt ansvara för rapportering och uppföljning. (Sida 2006b)

3.3.2 Sidas strategier för utvecklingssamarbetet med Tanzania

Grunden i det svenska utvecklingssamarbetet är *att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*, och verksamheten ska vara i linje med Parisdeklarationens principer. (Utrikesdepartementet 2006a) Här följer några av Sveriges samarbetsstrategier med Tanzania som syftar till att uppnå just nämnda mål.

National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP) är som namnet antyder en strategi för fattigdomsbekämpning som utvecklats av den tanzaniska regeringen. Den fokuserar på tre punkter: Tillväxt och minskad inkomstfattigdom, förbättrad livskvalitet och social välfärd samt samhällsstyrning och möjlighet att utkräva ansvar. Sida anser att NSGRP är ett bra ramverk för fruktbart utvecklingsarbete och ser sig ha bidragit till att ha uppfyllt samtliga mål. De främsta fördelarna med denna strategi är dels att fattigdomsbekämpningen har hamnat i fokus, dels att strategin har bidragit till en större grad av delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Processen att arbeta fram ramverket för NSGRP har i sig haft positiv inverkan på det politiska klimatet i Tanzania. Representanter från en rad olika politiska plan har rådfrågats om innehållet; allt från ministerier och lokala beslutsfattare, till enskilda organisationer och den privata sektorn. (Utrikesdepartementet 2006a)

Joint Assistance Strategy (JAS) är en strategi framlagd av den tanzaniska regeringen, även den grundad på Parisdeklarationen, som syftar till att göra biståndshanteringen mer effektiv genom att *stärka grundläggande principer om det nationella ägarskapet av utvecklingsprocessen*, samt att *harmonisera givar- och regeringsprocesser*. För att uppnå dessa mål ska dels biståndet främst kanaliseras genom statsbudgeten, så kallat generellt budgetstöd, dels transaktionskostnaderna för utvecklingssamarbetet sänkas. Som det ser ut idag är behovet av att minska transaktionskostnaderna för exempelvis biståndsansökningar och rapportering stort. Under 2002 kostade detta den tanzaniska staten 15 - 20 miljoner Usd, och därtill kommer de indirekta kostnaderna. (Utrikesdepartementet 2006a)

JAS konsekvenser för den svenska samarbetsstrategin blir således bland annat: En övergång från projekt- och programstöd till generellt budgetstöd; den grundläggande principen om ökat ägarskap syftar till att minska biståndsberoendet, därför läggs mer fokus på att förstärka inhemska organisationer; kapacitetsuppbyggnad för inhemska institutioner. (Utrikesdepartementet 2006a)

Vi har nu för avsikt att kort sammanfatta de effekter Sidas nya strategier gentemot Tanzania har gett. Förvisso har flera av dem inte trätt i kraft förrän under de senaste åren, men riktlinjerna för samarbetet har funnits med i praktiken en längre tid, och bör på så vis redan ha påverkat biståndshanteringen. Den mest synliga förändringen är principen om ökat generellt budgetstöd (GBS), vars effekter vi har för avsikt att analysera i följande avdelning. Parisdeklarationen nämner inte denna metod explicit, men den blir en naturlig följd av dess grundpelare; principerna om utvidgat nationellt ägarskap och sänkta transaktionskostnader.

3.4 Effekter av ökat generellt budgetstöd i Tanzania

Innan Parisdeklarationen blev en central riktlinje för donatorernas samarbete med Tanzania var utvecklingen fragmenterad, det nationella ägarskapet underminerat och transaktionskostnaderna väldigt höga. Därför har den tanzaniska regeringen beslutat sig för att utveckla ett system för finansiellt ansvarsutkrävande, i form av ökat generellt budgetstöd, något många donatorer ställer sig bakom. GBS innebär en övergång från de idag vanligare projekt- och programstöden, till att en större del av biståndet kanaliseras genom statsbudgeten. En del av finanserna kommer emellertid fortfarande att ges direkt till det civila samhället, om än i mindre skala. (Utrikesdepartementet 2006a)

Fördelar med GBS är att den inhemska regeringen är drivande i processen och på så vis ökar det nationella ägarskapet. Vidare går implementeringen av projekt genom staten, och på så vis minskar man risken för problemet med att många parallella projekt föds och dör vart annat år. Men kanske viktigast är att samtliga donatorer har möjlighet att samarbeta om ett gemensamt system av principer, regler och rapporter, samtidigt som regeringen kan fokusera på en övergripande strategi, istället för att arbeta med tusentals donatorförslag, projekt och uppdrag. (Rajani 2006) Forum Syd ställer sig också till viss del positiva till de nya samarbetsstrategierna, eftersom mottagarna då kan koncentrera sig på det väsentliga arbetet med att förbättra levnadsvillkoren i Tanzania. (www.forumsyd.org)

Även om det direkta biståndet till det civila samhället i Tanzania minskar i och med ökat budgetstöd, ser många av mottagarna fördelar med detta system. Donatorsamfundet är idag mer organiserat och koordinerat, vilket leder till lägre transaktionskostnader och högre effektivitet för organisationerna. Rapporteringen blir mer koncentrerad, istället för att skriva en årsrapport till varje donator, räcker det nu med en sammanfattande som samtliga donatorer kan ta del av. Dessutom är donatormöten vanliga, där många donatorer och CSOs träffas för dialog och diskussion. Därmed blir organisationerna mer aktiva i processen och snarare *the driver not the driven*. Det blir även svårare för donatorerna att göra påtryckningar utefter sin egen agenda. (Intervju nr 1; Intervju nr 5)

Sida är en av initiativtagarna till ökat budgetstöd och därmed positivt inställda till den här utvecklingen, andra donatorer är emellertid mer skeptiska. En av de uppenbara effekterna av GBS är att stora delar av finanserna styrs genom statsbudgeten, vilket naturligtvis kan bli problematiskt i en korrump stat. Det rör sig om stora summor pengar, och det är av största vikt att ha ett klart fokus och mål för dessa. I en svag statsapparat som Tanzanias, saknas dessa förutsättningar, och det kan bli riskabelt att kanalisera så mycket pengar genom statsbudgeten.

Om staten får för stor makt över biståndet riskerar organisationer som kritiserar myndigheterna att bli av med sitt stöd. Denna problematik är ett stort hot mot det civila samhällets grundläggande princip om autonomi, eftersom möjligheten att agera oberoende från staten minskas. Dessutom riskerar mindre organisationer att försvinna i mängden, då det blir svårare för dem att göra sin röst hörd. De måste nu konkurrera med redan väletablerade organisationer på samma

arena, då alla söker bidrag ur en gemensam korg. Detta hotar mångfalden av organisationer, vilken är en av förutsättningarna för ett vitalt civilsamhälle.

Vidare kan ökat generellt budgetstöd ses som att donatorerna står på statens sida, och i länder som Tanzania där mänskliga rättigheter inte respekteras fullt ut kan detta generera negativa reaktioner och misstänksamhet i det civila samhället.

Flera av våra informanter har varit kritiska till ökat budgetstöd, framförallt då det försvårar uppföljningen av biståndet. Det är svårt för donatorerna att spåra pengarna eftersom staten agerar mellanhand, man har därmed mycket sämre kontroll över om pengarna når ut till de tänkta mottagarna. (Intervju nr 2; intervju nr 4)

I grund och botten kanske det ändå är så att den utbredda fattigdomen är det största hindret för demokratisk utveckling i Tanzania. Om ovan nämnda strategier i praktiken kommer att uppnå sina mål, och generera minskad fattigdom kan de mycket väl även påverka det civila samhället, i form av ökat folkligt stöd och deltagande. Men måste varje dag präglas av en kamp för överlevnad kanske inte världsliga problem som rösträtt och ansvarsutkrävande är av högsta prioritet.

4 Sammanfattande slutsatser

Vi har nu gett en övergripande bild av teorier om civilsamhället, samt redogjort för den allmänna diskursen angående biståndets effekter. Med hjälp av fallstudien av Tanzania har vi sedan applicerat denna problematik, för att kunna analysera det svenska utvecklingssamarbetets följder i landet. Tanzania kan sägas utgöra ett sorgligt exempel på hur effekterna av bistånd inte alltid blir de önskade. Detta beror inte enbart på att hanteringen har missköts, utan snarare på att det stora biståndsflödet har koncentrerat de negativa följderna.

Vi återknyter nu till vår första frågeställning:

- Har internationellt bistånd en negativ inverkan på det civila samhället i Tanzania?

Problemet börjar redan i donatorernas formulering av biståndspolicys. Även om Sida nyttjar en bred definition av det civila samhället, lägger de normativa värderingar i vad biståndet förväntas uppnå. Som vi tidigare har nämnt ger de enbart stöd till organisationer som *bidrar till att stärka de fattigas möjligheter att ta sig ur fattigdomen och bibehålla kontrollen över sina liv*, och fokuserar på *demokratiska värden så som öppenhet, ansvarsutkrävande, deltagande, tolerans och allas lika rätt och värde är bärande principer*. Självklart måste sådana restriktioner göras, men återigen: Vem kan avgöra vilka organisationer som uppfyller dessa krav? Detta är en allmänt vedertagen problematik som vi inte lägger någon större vikt vid, men som fortfarande är värd att ha i åtanke vid den fortsatta diskussionen.

Grundproblemet för det civila samhället i Tanzania ligger, enligt oss, i att det inte har tillräckligt stöd underifrån. Folket saknar generellt sett tradition av den demokratiska fostran som Hadenius och Ugglå anser vara essentiell, och fördelarna överväger sällan nackdelarna med att organisera sig. Detta ger effekter i en rad olika sammanhang, och beror till stor del på det långvariga biståndsberoende landet lider av. Medborgarna har blivit vanda in i ett ”psykologiskt” beroende och har på så vis inte haft några större incitament att påverka situationen. Extern hjälp har flödat in och lett till ett toppstyrt civilsamhälle, utan att något större fokus har lagts vid att engagera lokalbefolkningen.

Donatorerna har ofta haft en dålig förförståelse för de lokala behoven och förutsättningarna. Istället för att anpassa sig till den rådande kontexten har man försökt att implementera västerländska demokratiska värderingar, som man på plats kanske inte alltid är redo för. Eller som en av våra informanter pessimistiskt uttryckte det: *Att införa demokrati i Afrika nu, är som att försöka få en ren att trivas på Kilimanjaro* (Intervju nr 3). Dessutom har donatorerna tenderat att

favorisera redan väletablerade organisationer, på så vis har det varit svårt för nya CSOs att komma in i ”systemet”, då annan finansiering än bistånd är mycket ovanligt inom den här sektorn i Tanzania. Eftersom de etablerade organisationerna ofta redan består av en välutbildad elit, försämrar detta ytterligare möjligheten för folklig representation i det civila samhället.

Ovanstående resonemang är relaterat till problematiken kring givarkonditionalitet. Donatorernas prioriteringar avspeglas i villkoren de ställer på biståndsmottagarna, vilket även det ger ett skevt sammansatt civilsamhälle. På så vis får givarna ett alltför stort utrymme att direkt påverka den demokratiska processen, och sätta agendan för denna. Utvecklingen i Tanzania har således till stor del blivit påtvingad, och än en gång har den lokala förankringen förbisett i och med att organisationerna har varit tvungna att rätta sig efter donatorernas krav för fortsatt ekonomiskt stöd. Jakten på finansiering har i många fall resulterat i att alltför stort engagemang har gått till att skriva fina ansökningar och rapporter, istället för till det egentliga utvecklingsarbetet.

Således anser vi att internationellt bistånd har haft en viss negativ inverkan på det civila samhället i Tanzania. Givarkonditionalitet, agenda copying och svag lokal förankring innebär att organisationerna i det civila samhället inte kan agera oberoende. Då autonomi är en viktig förutsättning för ett vitalt civilsamhälle, anser vi att givarsamfundet borde lägga större vikt vid att låta det civila samhället i Tanzania sätta sin egen agenda och på så vis ha möjlighet att växa sig starkt från gräsrotterna. Detta leder oss vidare till vår andra frågeställning:

- Om så är fallet bidrar Sidas samarbetsstrategier till en förbättring?

Det främsta syftet med Sidas nya samarbetsriktlinjer är att effektivisera biståndshanteringen, genom harmonisering av givarsamfundet. Dessa grundar sig i överenskommelserna mellan givare och mottagare som är dokumenterade i Parisdeklarationen. I Tanzania har dessa implementerats genom de två utvecklingsstrategierna National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP) och Joint Assistance Strategy (JAS).

NSGRP har inneburit en positiv trend för det politiska klimatet, då representanter från det civila samhället har rådfrågats i processen, och därmed blivit mer delaktigt. Strategin innebär större fokus på fattigdomsbekämpning, vilket i förlängningen förhoppningsvis även ger positiva effekter på civilsamhället, i och med att ekonomisk utveckling ofta ses som en motor för ökat demokratiskt engagemang. Eftersom vår tyngdpunkt ligger på relationen mellan det civila samhället och donatorsamfundet anser vi det dock inte vara nödvändigt att ytterligare fördjupa oss i diskussionen. Därför går vi nu vidare till den strategi som har större påverkan för det civila samhället.

JAS ändamål är främst att koordinera donatorsamfundet och höja det nationella ägarskapet, vilka båda i teorin ser ut att påverka det civila samhället positivt. Att harmonisera biståndshanteringen leder till sänkta transaktionskostnader, i form av färre rapporter, donatormöten etc. Denna metod är i enlighet med Hadenius och Ugglas rekommendation för att stödja CSOs i ett biståndsberoende land, eftersom den tenderar att leda till projekt som i det långa

loppet kan klara sig på egen hand eftersom donatorernas direkta involvering och påverkan blir mindre.

Det ökade nationella ägarskapet kan även det generera positiva effekter för det civila samhället, eftersom internationell påverkan blir mindre då biståndet kanaliseras genom statsbudgeten i form av generellt budgetstöd (GBS). Ansatsen är bra och uppskattas av många aktörer i det tanzaniska civila samhället, då synkronisering av biståndet lett till att man idag kan lägga större fokus på det praktiska arbetet.

Emellertid bör man ta fram sina kritiska glasögon vid granskningen av ökat budgetstöd i Tanzania, då staten *de facto* är svag och korrupt. Mångfalden i det civila samhället riskerar att inskränkas, då organisationer som kritiserar staten kan få begränsade möjligheter till ekonomiskt stöd, som i sin tur hotar dess funktion som motmakt. Å andra sidan ska man inte förbise värdet i att visa tillit och förtroende i en relation. Hur ska utvecklingen annars kunna gå framåt?

För att summera svaren på våra frågeställningar återgår vi till uppsatsens titel: *Om motorn är trasig spelar det ingen roll hur mycket bensin man fyller på.* Mängden bistånd som flödar in ger med andra ord inte tillräcklig effekt så länge vare sig det civila samhället eller staten är starka nog att kunna förvalta det väl.

Vi skulle dock vilja påstå att Sidas strategier med all sannolikhet kan påverka det civila samhället i Tanzania positivt. Beroendet av internationellt bistånd kommer troligen att minskas i och med ökat budgetstöd, och till följd därav förhoppningsvis även mycket av problematiken kring givarkonditionalitet. Frågan är emellertid om fördelarna överväger nackdelarna.

Ett tänkbart pessimistiskt scenario är att den donatorrelaterade biståndsproblematiken som existerar idag bara kommer att överföras till relationen mellan civilsamhället och staten, istället för att lösas. Att CSOs måste rätta sig efter statens villkor och agenda, och på så vis ändå inte få någon möjlighet att stärka sin autonomi. Vilket i sin tur troligtvis leder till att det även i fortsättningen kommer att vara svårt att bygga upp ett folkligt stöd.

Men vad är egentligen att föredra? Att vara i direkt behov av internationell hjälp, eller bygga upp en relation, om än beroende, med den egna staten?

5 Referenser

Muntliga källor:

Föreläsning nr 1: van de Walle, Nicolas. "The aid institutions paradox: A review on aid dependency and the state building in Sub-Saharan Africa". Eden, 18 september 2006.

Intervju nr 1: Mtambalike, Pili. Dar es Salaam, 9 januari 2007.

Intervju nr 2: Sundet, Geir. Dar es Salaam, 30 januari 2007.

Intervju nr 3: Mlay, Deogratius. Dar es Salaam, 30 januari 2007.

Intervju nr 4: Herrmann, Niklas. Dar es Salaam, 31 januari 2007.

Intervju nr 5: Kapinga, Theofrida. Dar es Salaam, 1 februari 2007.

Rapporter:

Freedom House, 2005. "Freedom in the World – Tanzania 2005". www.freedomhouse.org.

Freedom House, 2006. "Freedom in the World - Tanzania 2006". www.freedomhouse.org.

Forum Syd, 2006. "Det civila samhällets syn på Parisagendan: utmaningar och risker". www.forumsyd.org. 10 april 2007.

LHRC, 2006. Tanzania Human Rights. Report 2005.

Rajani, Rakesh, 2006. "Government needs Civil Society to Manage Donors".

Shia, 2006. "Programbeskrivning – Tanzania" www.shia.se. 5 maj 2007.

Sida, 2004. "Sidas policy för det civila samhället".

Sida, 2006a. "Annual Country Report Tanzania 2005".

Sida, 2006b. "Parisdeklarationen - ett historiskt steg för bättre bistånd". www.sida.se. 4 januari 2007.

Transparency International, 2006. "Corruption Perceptions Index 2006" www.transparency.org. 6 maj 2007.

Utrikesdepartementet, 2006a. "Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Tanzania 2006 – 2010".

Utrikesdepartementet, 2006b. "Tanzania: Ekonomisk och handelspolitisk rapport 2006".

Utrikesdepartementet, 2007. "Mänskliga rättigheter i Tanzania 2006".

World Bank. "Tanzania". www.worldbank.org. 6 maj 2007.

Böcker och artiklar:

- Boussard, Caroline, 2001. En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd. Stockholm: Sida.
- Boussard, Caroline, 2003. *Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras*. Lund: Department of Political Science.
- Burnell, Peter, 1997. *Foreign Aid in a Changing World*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Grugel, Jean, 2002. *Democratization - a critical introduction*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.
- Hadenius, Axel & Ugglå, Fredrik, 1996. "Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors Do?", *World Development* vol. 24, nr 10, s. 1621-1639.
- Hague, Rod & Harrop, Martin, 2004. *Comparative Government and Politics - An Introduction*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.
- Hydén, Göran, 1998. "Demokratisering i tredje världen - en översikt", s. 7-26 i Hydén, Göran (red.) *Demokratisering i tredje världen*. Lund: Studentlitteratur.
- Hydén, Göran, 1999. "Top-Down Democratization in Tanzania", *Journal of Democracy* vol. 10, nr 4, s. 142-155.
- Kasfir, Nelson, 2004. "Civil Society, the State and Democracy in Africa", s. 117-142 i Burnell, P & Calvert P. (red.) *Civil Society in Democratization*. London & Oregon: Frank Cass & Co. Ltd.
- Kaya, Hassan O., 2004. "Electoral Violence, Political Stability and the Union in Tanzania", *African Journal on Conflict Resolution* vol. 4, nr 2, s. 145-169.
- Lancaster, Carol & Wangwe, Samuel, 2000. *Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lancaster, Carol, 1999. *Aid to Africa. So Much to Do, So Little Done*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Lange, Siri - Wallevik, Hege - Kiondo, Andrew, (2000) "Civil Society in Tanzania" Oslo: CMI Reports.
- Pinkney, Robert 2004. "Selling Democracy Abroad or Rescuing it at Home? The Hazard of Democracy Promotion" *The Round Table* vol. 93 nr. 375 s. 437-455.
- Robinson, Mark & Friedman, Steven, 2005. *Civil society, democratisation and foreign aid in Africa*. Brighton: Institute of Development Studies.