

# Förvaltning i utveckling

- transparens och ansvarsutkrävande i Afrika söder om  
Sahara

# Abstract

Det råder brist på transparens och ansvarsutkrävande i många afrikanska förvaltningar. Dessa demokrativärden är centrala för utveckling och de bör institutionaliseras. Denna uppsats analyserar hur stigberoende och historiska faktorer har varit avgörande för denna institutionaliserings framgång. Fyra faktorer påverkan på transparens och ansvarsutkrävande undersöks. Dessa är reformer och internationell påverkan, förvaltningens struktur, juridiska system och institutionaliserad tillit. Uppsatsens undersökningsområde är förvaltningar i Afrika söder om Sahara. Botswanas förvaltning, som exemplifierar en relativt sett välfungerande, transparent och ansvarsutkrävande förvaltning utgör en fallstudie som skapar en fördjupad förståelse för den behandlade problematiken. Att analysera problem inom förvaltningen ur ett historiskt perspektiv ökar förståelsen för hur institutionaliserandet av transparens och ansvarsutkrävande är beroende av en gynnsam historisk process.

*Nyckelord:* transparens, ansvarsutkrävande, förvaltning, stigberoende, Botswana

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1    Introduktion.....	1
1.1.1 Syfte och frågeställningar .....	2
1.2    Material och metod.....	2
1.2.1    Material .....	3
1.2.2    Metod .....	3
1.2.3    Fallstudie av Botswanas förvaltning .....	4
1.3    Teorianknytning .....	4
1.4    Definitioner och operationaliseringar.....	4
1.4.1    Transparens .....	5
1.4.2    Ansvarsutkrävande .....	6
<b>2. Inverkande faktorer</b> .....	<b>8</b>
2.1 Reformer och internationell påverkan .....	8
2.1.1 Ownership.....	10
2.2 Förvaltningens struktur .....	11
2.3 Juridiska system.....	13
2.4 Institutionaliserad tillit.....	15
<b>3. Fallstudie av Botswanas förvaltning</b> .....	<b>18</b>
3.1 Botswanas formativa historia.....	18
3.2 Transparens och ansvarsutkrävande i Botswana .....	19
3.2.1 Reformer och internationell påverkan i Botswana .....	20
3.2.2 Decentralisering i Botswana .....	21
3.2.3. Botswanas juridiska system.....	22
3.2.4 Institutionaliserad tillit i Botswana .....	23
<b>4. Slutsats</b> .....	<b>24</b>
<b>5. Referenser</b> .....	<b>27</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

Idag lever nära dubbelt så många afrikaner under fattighetsgränsen, det vill säga på en dollar per dag eller mindre, jämfört med 1981 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). Dessa siffror är djupt bekymmersamma, eftersom de både vittnar om en utvecklingsekonomisk tillbakagång och ett stort mänskligt lidande. Fattigdom av denna storlek måste betraktas som symptom på en mycket svårbotad sjukdom, där alla delar av samhället är infekterade. Att gå till botten med problemet innebär att man måste skapa förutsättningar för att alla delar av samhället ska fungera tillsammans.

Senare tids forskning har visat att de problem som utvecklingsländer står inför till stor del beror på brister i den offentliga sektorn och att en fungerande förvaltning inte bara är grunden för ett effektivt utvecklingsarbete, utan även är grunden till ett välfungerande land. Den offentliga förvaltningens konstruktion och syfte är filosofiskt och normativt kopplade frågor, samtidigt som det är en mycket praktisk angelägenhet. Hur den främsta, mest demokratiska och mest välfungerande förvaltningen ser ut tycks det finnas lika många idéer om som det finns personer som ägnat det en tanke.

Tidigare biståndsinsatser för att förbättra fattigas situation i Afrika har i stort misslyckats. Med parollen ”good governance” fokuserade man under 1990-talet för första gången på att generera kapacitet för att klara av de utmaningar afrikansk förvaltning dessförinnan uppenbarligen inte klarat av. Här blev transparens och ansvarsutkrävande två viktiga begrepp som för första gången kom att ses som viktiga förutsättningar för att tillförsäkra en icke-korrupt och fungerande förvaltning (Kayizzi-Mugerwa i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 5). Vi har valt att ställa transparens och ansvarsutkrävande i centrum av vår uppsats. Sedan mitten av 1990-talet har många av världens biståndsorganisationers och Världsbankens fokus legat på att förbättra och förstärka utvecklingsländernas demokratiska institutioner (Olowu i Adamolekun 1999 s 151). Vikten av att institutionalisera transparens och ansvarsutkrävande är enligt västerländska, demokratiska mått ovedersägligt, och det är orsakerna till avsaknaden av dessa demokrativärden som vi ska analysera.

### 1.1.1 Syfte och frågeställningar

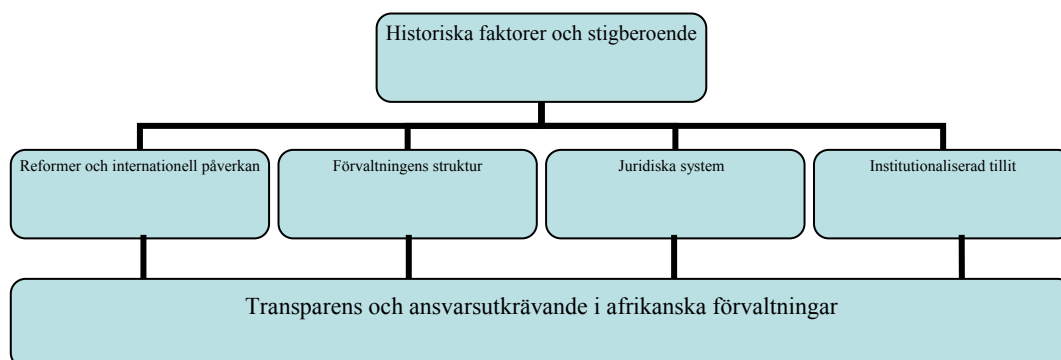
Syftet med den här uppsatsen är att svara på frågan vad som påverkar institutionaliseringen av transparens och ansvarsutkrävande i afrikanska utvecklingsländer. Vårt antagande är att det historiska arvet har satt stor prägel på dagens situation. Denna prägel bör analyseras ytterligare. De orsaker som till en början verkar vara oberoende av tidigare situationer kan alltid undersökas ur ett historiskt perspektiv och fördjupa förståelsen för orsak och verkan. Genom att studera Botswana, som är en av få framgångshistorier, kan vi fördjupa vår förståelse och närmare undersöka vår hypotes om det historiska arvets betydelse för transparens och ansvarsutkrävande.

Det övergripande problemområde som denna uppsats behandlar är afrikanska utvecklingsländers förvaltning och dess förutsättningar att upprätthålla demokrativärden i syfte att erkännas som en sann förvaltning i medborgarens tjänst. Frågorna vi ställer oss är: Hur har det förflutna påverkat implementandet av transparens och ansvarsutkrävande i de afrikanska förvaltningarna söder om Sahara? Hur har historien gynnat, alternativt missgynnat, institutionaliseringen och tillämpandet av transparens och ansvarsutkrävande i afrikanska förvaltningar?

## 1.2 Material och metod

Att formulera sina tankar om orsak och verkan i variabler kan ofta underlätta forskningsarbete (Esaiasson m fl 2003 s 45). I vår uppsats har vi valt att fokusera på ett antal variabler som vi anser vara orsaker till att transparens och ansvarsutkrävande inte förekommer i den utsträckning de bör göra i afrikansk förvaltning. Egenskapen ”en transparent och ansvarig förvaltning” varierar mellan olika länder och är vår beroende variabel. De orsaksvariabler som vi har valt att studera är reformer och internationell påverkan, förvaltningsstruktur, det juridiska systemet samt institutionaliserad tillit. Vi tar dock resonemanget ett steg längre och påstår, i linje med vår teori, att det finns en övergripande orsaksvariabel som inte går att bortse ifrån i något sammanhang rörande den afrikanska förvaltningsutvecklingen. Denna variabel är den historiska faktorn och stigberoendets konsekvenser.

Vi är medvetna om att det också kan finnas andra orsaksriktningar, att orsak och verkan inte har ett linjärt förhållande utan samexisterar och samvarierar. Det kan därmed uppstå ett cirkelresonemang rörande hur graden av transparens och ansvarsutkrävande påverkar reformer och internationella aktörer, förvaltningens struktur, juridiska system och tilliten. Vi menar dock att det i och med bejakandet av den historiska faktorn i vårt fall inte föreligger några oklarheter om hur orsakskopplingarna löper.



Figur 1. Denna figur visar hur reformer och internationell påverkan, förvaltningens struktur, juridiska system och tillit är beroende av den historiska faktorn. Gemensamt påverkar dessa graden av transparens och ansvarsutkrävande.

### 1.2.1 Material

Vårt material baserar sig på tidigare förvaltningsforskning. På grund av det geografiska avståndet har vi inte haft tillgång till förstahandskällor. Men genom att främst använda oss av afrikanska förvaltningsforskare tror vi att bristen på förstahandsmaterial uppvägs något.

Kritik kan riktas mot det faktum att vi valt ett mycket geografiskt avlägset studieobjekt men vi anser att det finns en styrka i detta avstånd. Att inte var alltför förtrogen med området skapar en opartiskhet och en möjlighet att utveckla mer neutrala resonemang.

### 1.2.2 Metod

För att besvara vår frågeställning ska vi undersöka förvaltningssituationen i länderna söder om Sahara. Viss tveksamhet över denna grova generalisering har förekommit, dock är det praxis i dylik förvaltningsforskning, och vi väljer därmed att inte avvika från denna. Ibland omnämns länder söder om Sahara endast som afrikanska i denna uppsats, detta för att undvika alltför många upprepningar.

Vi har även valt att göra en fallstudie för att tydliggöra de kopplingar mellan historia och förekomsten av institutionalisering av demokrati värden som vi anser existerar. Att göra en fallstudie kan, i vissa metodologiska skolor, anses vara ovetenskapligt då man inte anses kunna generalisera utifrån resultatet på samma sätt som utifrån en studie med flera analysenheter (Esaiassons m fl 2003 s 120). Vi anser att varken en kvantitativ eller komparativ studie skulle uppmärksamma de unika särdrag som den botswanska förvaltningen uppvisar. I detta fall anser vi att vårt val av metod bidrar till att höja undersökningens kvalitet.

### 1.2.3 Fallstudie av Botswanas förvaltning

Vi har valt att göra en fallstudie av Botswanas förvaltning. Jämfört med andra afrikanska länder söder om Sahara har Botswana en säregen historia och har utvecklats till en stabil konsoliderad demokrati samtidigt som det är en utvecklingsekonomisk framgångssaga (Ayeni i Adamolekun 1999 s 193). Därför föll valet på just detta land, som vi anser speglar de möjligheter som finns söder om Sahara. I Botswanas fall tror vi att ekonomisk utveckling är stark sammankopplat med utveckling av demokratiska värden och politisk stabilitet. Botswanas demokratiska och ekonomiska utveckling från självständigheten 1966 anser vi är ett exempel på hur ekonomi- och demokratiutveckling är gemensamt förstärkande. Vår fokus ligger således på de demokratiförstärkande faktorer transparens och ansvarsutkrävande. Ekonomiska värden ska inte förringas, men har fått stå tillbaka i denna uppsats.

## 1.3 Teorianknytning

Insikten om att stigberoende existerar är centralt för att kunna teoretisera kring hur utvecklingsländers offentliga förvaltning ser ut. Stigberoende innebär att de kulturella normer och värderingar som präglar en organisation när den uppstår och är i en formativ fas sedan kommer att ha stor betydelse för de utvecklingslinjer den får (Christensen m fl 2003 s 63).

Vi arbetar med teorin att man inte rättvisande kan analysera eller teoretisera kring utvecklingsländers offentliga förvaltning om man inte noga analyserar de historiska skeenden som har format organisationen. Utan insikt om varför en organisation ser ut som den gör, hur den har skapats och under vilka förutsättningar, kan man inte analysera hur sådana, för en västerländsk offentlig förvaltningsteoretiker, självklara värden som ansvarsutkrävande och transparens har den roll de har.

Därför ämnar denna uppsats betrakta den offentliga förvaltningen ur ett perspektiv där förståelsen för att det finns en organisationskultur som definierar offentlig förvaltning är grundläggande.

## 1.4 Definitioner och operationaliseringar

Transparens och ansvarsutkrävande är centrala begrepp i denna uppsats. Därför anser vi att tydliga och preciserade definitioner av dessa måste presenteras samt att en operationalisering måste göras för att inga oklarheter ska råda angående den förförståelse som ligger till grund för denna uppsats.

Transparens och ansvarsutkrävande är direktöversättningar av begreppen ”transparency” och ”accountability”. Beslutet att översätta dessa begrepp är taget

med hänsyn till textens estetiska utformning och för att göra den mer lättläslig.

### 1.4.1 Transparens

Inom forskningen om offentlig förvaltning är transparens och ansvarsutkrävande ofta nära sammankopplade och ibland råder oklarheter i vilken mån det finns någon egentlig åtskillnad mellan de två. En tydlig och pedagogiskt tacksam åtskillnad är att definiera transparens som det som, i en välfungerande förvaltning, föregår ett beslut, samt att det som eventuellt följer beslutet är ansvarsutkrävande. Denna distinktion fungerar som en skiljelinje mellan begreppen, men är föga upplysande vad gäller deras enskilda karakteristik.

På det individuella ämbetsmannaplanet kan man identifiera transparens som att göra information om sina handlingar tillgängliga för utomstående parter, för att tillförsäkra hälsosam skötsel av dennes del av förvaltningen (Ngouo i Mukandala 2000 s 431). För förvaltningen i stort definierade Cotonoukonferensen 1991 transparens som:

“The need for transparency means that citizens should know why we have taken a decision which concerns them [...] and that they should have access to the files concerning them personally. It also means that certain decisions which threaten the environment or prejudice the property of individuals, should be preceded by public enquiry during which the persons concerned may freely express their point of view.” (Ministry of Cooperation and Development, 1992:233 i Ngouo i Mukandala s 431)

Transparens innebär att medborgarna har möjlighet att få information om förvaltningsbeslut och de processer som föregår dem. Transparens innefattar både angelägenheter rörande privatpersoner och förutsättningar för media att granska de styrandes beslut (Adamolekun i Adamolekun 1999 s 9).

Transparens i offentlig förvaltning är viktigt av en rad olika anledningar. Dele Olowu ger den enkla, men talande anledningen att ljuset alltid är den främsta fienden till det som försiggår i mörker (Olowu i Adamolekun 1999 s 142). Transparens innebär även att man kan identifiera svagheter i ett policybeslut i ett tidigt skede. Transparens bidrar till även makroekonomisk stabilitet, eftersom det förhindrar att krissituationer uppstår i hemlighet. En utbredd transparens kan också innebära att förtroendet för regeringen ökar vilket bygger upp socialt kapital. Transparens kan också, särskilt i budgetprocesser, ge ett förbättrat investeringsklimat (Fölscher m fl 2001 s 2).

Transparens kan operationaliseras på många sätt. Vi menar att ju fler av nedanstående punkter som är uppfyllda desto mer transparent är förvaltningen.

- en fria medier existerar och icke-statliga medier är tillåten
- yttrandefrihet och åsiktsfrihet är lagstiftad och detta efterföljs
- antalet politiska fångar är lågt eller icke-existerande
- offentlig information är lättillgänglig
- det existerar möjligheter för medborgaren att påverka beslutsfattare
- antalet hemlighetsstämplade ärenden är få



- korruptionen enligt Transparency Internationals index är låg. Indexet bygger bland annat på inhemska och utländska experters och företagsledares utlåtanden om förekomsten av och storleken på mutor ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

### 1.4.2 Ansvarsutkrävande

Operationaliseringarna och definitionerna av ”ansvarsutkrävande” är många, men handlar i grunden om att man är ansvarig för sina handlingar eller sitt beteende (Olowu i Adamolekun 1999 s 140; Dwivedi 1994 s 53). Ansvarsutkrävande inom offentlig sektor kan närmare definieras som att det finns explicit nedskrivna och tydligt definierade ansvarsuppgifter för ämbetsmän och att det finns fungerande system för rapportering och översikt, liksom belöning och vedergällning vid olika prestationer. Det bör därmed finnas en tredje, neutral, part (exempelvis domstolar) som vid tvister avgör när straff ska åläggas. Ansvarsutkrävandet innebär kontroll och såväl intern, både vertikal och horisontell, som extern revision är förutsättningar för ett fungerande ansvarsutkrävande (Olowu i Adamolekun 1999 s 142).

Olowu tar upp fem anledningar till varför ansvarsutkrävande är så viktigt i en förvaltning. Han menar för det första att ansvarsutkrävande funktioner i en demokratisk stats offentliga sektor kompenserar för de marknadsfunktioner som inte existerar där. Ansvarsutkrävande blir en kontrollfunktion av kvaliteten på förvaltningens tjänster. För det andra är det en viktig del av den demokratiska grundstruktur där de styrande tvingas ansvara inför väljarna och medborgarna. För det tredje påpekar Olowu att ansvarsutkrävande i kombination med transparens, effektivitet, förutsägbarhet eller rättsäkerhet och legitimitet är de fem förhållanden som karaktäriserar good governance. För det fjärde kan ansvarsutkrävande, i fall av slösaktighet och korruption, få regering och förvaltning att prestera, på ett för medborgarna, mer effektivt och resursvänligt sätt. För det femte har utländska aktörers inflytande över utvecklingsstrategierna, framförallt i afrikanska länder, kommit att resultera i förnyade krav på ansvarsutkrävande. Utländska investerare vill veta att resurserna spenderas som det var tänkt (i Adamolekun 1999 s 140ff).

Brist på ansvarsutkrävande försvårar för förvaltningen att prestera (Mukandala i Mukandala 2000 s 7) och därmed riskerar den dess legitimitet hos folket. Förändringar är nödvändiga, men svåra att genomföra. Jeremy Pope förklarar att ett korrupt system inte kan förväntas förändra sig självt (i Langseth m fl 1995 s 57). Inte heller kan ett system där brist på ansvarsutkrävande och transparens råder förväntas reformera sig självt då öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande är grunden till insikt och förändring.

För att på ett mer vetenskapligt sätt kunna mäta om ansvarsutkrävande existerar i ett land har vi valt att operationalisera begreppet genom att konstruera ett antal punkter som vi anser ska vara uppfyllda för att man ska kunna tala om ett fungerande ansvarsutkrävande:

- Parlamentet är folkvalt
- Lagstiftningen är tydlig och efterföljd
- Det juridiska systemet fungerar
- En ombudsman eller annan oberoende myndighet finns tillgänglig för medborgarna att vända sig till när de upplever att förvaltningen har handlat felaktigt.

Ett parlament valt av folket och en konsoliderad demokrati eller åtminstone ett flerpartisystem är grunden för att ansvarsutkrävande ska existera. Val är ett av de viktigaste sätten att försäkra sig om ansvarsutkrävande (Olowu i Adamolekun 1999 s 152). Är det inte medborgarnas vilja som genom regeringen och förvaltningen blir verkställd finns det för det första liten poäng för medborgaren att utkräva ansvar och för det andra liten sannolikhet att berörda inom regering och förvaltning skulle ändra sitt beteende.

Tydlig lagstiftning rörande ansvarighetsrollerna, rapportering, revision, belöning och bestraffning inom förvaltningen är nödvändig. Lagstiftningen måste förespråka yttrande- och åsiktsfrihet och göra det möjligt för medborgarna att lätt kunna inhämta information från fria medier och statliga myndigheter.

En fungerande och opartisk domstol och möjligheten att väcka åtal eller att få hjälp av en ombudsman, liksom möjligheten för ämbetsmän att ”vissla”, det vill säga att synliggöra missförhållanden inom förvaltningen (Lundqvist 1998 s 113), är av yttersta vikt för att man ska kunna påstå att möjlighet till ansvarsutkrävande existerar.

Man kan vidare konstatera att de båda demokrativärdena som vi studerat är nära sammankopplade såtillvida att ansvarsutkrävande i stor mån är beroende av att transparens förekommer.

## 2. Inverkande faktorer

För att undersöka vilka formativa moment som påverkat institutionaliserandet av demokratiska värden i den offentliga sektorn måste man studera de faktorer som har haft stor påverkan på samhället och framförallt på den offentliga förvaltningen. De faktorer som nedan ska studeras är reformer och internationell påverkan, förvaltningens struktur, juridiska system samt institutionaliserad tillit.

### 2.1 Reformer och internationell påverkan

Utvecklingsländer måste studeras med hänsyn till den position de har i förhållande till omvärlden. Många länder söder om Sahara blev självständiga på 1960-talet och från att befinna sig i ett påtvingat underläge av kolonialmakterna gick de till att relativt snabbt och dramatiskt omvandlas till suveräna stater. Denna markanta skillnad ändrade inte det faktum att den så kallade Tredje världen fortfarande befann sig i underläge gentemot den utvecklade världen. Denna relation till omvärlden ska undersökas på två sätt. Vi ska skissera en bild över hur reformer av New Public Managementkaraktär (NPM) sett ut söder om Sahara. Vi ska även undersöka hur ”ownershipproblematiken” har påverkat genomförandet av reformer syftande till att öka transparens och ansvarsutkrävande.

O.P Dwivedi påpekar att konventionell utvecklingsteori, som från början av 1950-talet fram till slutet av 1970-talet var förhärskande, förutsatte att ansvarsutkrävande skulle institutionaliseras automatiskt. Dock prioriterade varken biståndsgivare eller biståndstagare att skapa inbyggda mekanismer för att försäkra detta. Istället blev utvecklingsadministratörer beroende av att ständigt skydda sig bakom pappersarbete och detta i sin tur skapade en, i ordets negativa bemärkelse, mycket byråkratisk, och tungrodd förvaltning. Vidare menar Dwivedi att detta hämmade framväxten av en effektiv och ansvarig administration (1994 s 18f). Vi kan inte finna några tydliga tendenser till att ansvarsutkrävande och transparens betraktades av utvecklingsteoretiker som viktiga faktorer under denna första, formativa period. Många utvecklingsländer var självständiga enbart till namnet och mycket beroende av internationellt stöd. Detta stöd påverkades av utvecklingsteoretiska antaganden om vad som skulle generera utveckling.

Under 1980-talet fick neoliberala teorier, under samlingsnamnet New Public Management, global spridning. NPM-vågen som startade i utvecklade länder som en reaktion på krisen i den keynesianska välfärdsstaten (Larbi 1997 s 2f) såg statens storlek som en del av problemet. Man ansåg att statens enda funktion vara att skapa en stabil och skattemässigt gynnsam miljö för den privata sektorn (Dwivedi 1994 s 13). Utvecklingsteoretiker betonade framförallt tillväxt och stabilitet, samtidigt som man såg med aversion på statlig planering och

interventionism. Detta innebar ett tydligt skifte från tidigare decenniernas utvecklingsteori. Detta tankemönster kom därmed att bli utbrett även i utvecklingsländer efter de ekonomiska kriserna som länderna söder om Sahara drabbades i slutet av 1970-talet och i början på 1980-talet. NPM-anhängare ansåg att det var mycket viktigt att den privata sektorn fungerade tillfredställande. Det ansågs inte vara möjligt om inte den offentliga sektorn samtidigt reformerades. Att minska den offentliga sektorns roll och storlek till förmån för den privata ansågs på 1980-talet vara lösningen (ibid s 6).

Vi anser att man kan dela in NPM-reformer i utvecklingsländer i två faser, där den första är mer aggressiv i sin karaktär och har sin början på 1980-talet då utvecklingsländer på grund av minskande biståndsflöden, ökade skulder och höjda räntor vände sig till IMF och Världsbanken som "lender of last resort". En förutsättning (conditionality) för att låna pengar av Världsbanken och Internationella Valuta Fonden (IMF) var att påbörja Structural Adjustment Programmes (SAPs). SAPs ämnade öka den ekonomiska effektiviteten genom avreglering, liberalisering och privatisering (Tarp i Tarp & Hjertholm 2000 s 312). Ett av de viktigaste tillvägagångssätten att minska staten var att minska andelen anställda i den offentliga sektorn, eftersom lönekostnaderna utgjorde en ständigt ökande utgiftspost för staten. Detta innebar privatisering av statliga företag (Larbi 1999 s 8). Dessa reformer tog endast hänsyn till det faktum att staten var för "stor" och inte till att majoriteten av utvecklingsländerna, till skillnad från utvecklade länder hade svaga institutioner, samtidigt som det i många utvecklingsländer rådde politisk instabilitet. Detta fanns alltså ingen inhemsk insikt om behovet av reformer och när dessa väl sattes in var det på grund av yttre påtryckningar som förutsättningar för bistånd (ibid s 9).

Den andra fasen anser vi tar sin början i början av 1990-talet då parollen good governance började användas. Good governance innebär bland annat en offentlig förvaltning som är effektiv, ett juridiskt system som är tillförlitligt och en administration som är ansvarig inför allmänheten (Larbi 1999 s 10). Med introducerandet av detta begrepp skedde ett tydligt skifte mot att framhäva vikten av att förbättra den offentliga sektorns styrningssystem (ibid), eftersom man insett att institutionell svaghet har stor inverkan på ekonomiska förhållanden. "[A] crisis of governance" framställs som den förhärskande anledning till Afrikas dåliga utveckling (Worldbank, 1989:60 citerad i Larbi 1999 s 10).

Detta nyfunna behov av att återigen inkludera staten i beräkningen har också inneburit att man åter definierat statens roll och vad som åligger den gentemot medborgarna. Det är i detta sammanhang man ser att ansvarsutkrävande och transparens för första gången återfinns i den internationella debatten (Hamdok i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 16). Man förutsätter att för att skapa hållbar utveckling i Afrika måste förutsättningarna för good governance vara uppfyllda. Hamdok uttrycker det här:

"[G]rowth and development require a predictable regulatory framework, an effective and transparent public administration, and an independent judiciary where civilian, business and other legal issues can be resolved. Apart from ensuring the development of a growth-supporting economic and political environment, the above

elements are also necessary for securing the legitimacy of the state.” (Hamdok i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 16)

Minogue är mycket kritisk till den påstådda nytta som erhållits av att exportera NPM-modellen till utvecklingsländer. Han anser för det första att det finns en mycket stor kulturell faktor som inte beaktas när man propagerar för den allomfattande reformen av den offentliga förvaltningen, och samhället i stort, som NPM innebär. Det är mycket svårt att få till stånd en lyckad ”policy transfer” eftersom nationella administrativa system är mycket särpräglade och därför är det svårt att exportera den enda bästa modellen (i McCourt & Minogue 2001 s 35). Utan flexibel anpassning till lokala förhållanden kan inte reformer av NPM-karaktär förankras på ett tillfredställande sätt utan blir istället ineffektiva och meningslösa (ibid s 36).

Ett andra problem som inte belysts tillräckligt i den internationella debatten är om NPM överhuvudtaget har varit den enda bästa modellen ens i de utvecklade länder där reformvägen startade. Litteraturen angående privatisering och marknadsmässiga mekanismer i utvecklade länder har tydligt klarlagt att det uppstått en minskning i offentligt ansvarsutkrävande (ibid 37).

Minogue diskuterar vidare att de värden som associeras med offentliga organisationer kan undermineras av NPM-reformer. Han lyfter fram att det är demoraliserande att vara tvungen att ständigt arbeta med minskande resurser. Minogue påpekar också att fragmentisering av den offentliga organisationen kan skapa problem vid ansvarsutkrävande (ibid s 38). I denna kritik får han stöd av Larbi, som pekar på samma fenomen, och betonar hur denna risk är större i utvecklingsländer där det oftare existerar ett tvivelaktigt politiskt utnämningssystem (1999 s 34). NPM-reformerna som syftat till att öka transparens och ansvarsutkrävande har följaktligen i enlighet med ovan presenterade argument inte haft avsedd verkan.

### 2.1.1 Ownership

Ownership är den viktigaste förutsättning för att reformer ska kunna implementeras effektivt. Ownership är ett frekvent debatterat begrepp vars spridning i viss mån försämrat dess operationella användbarhet (Kayizzi-Mugerwa i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 2). Därför är det av största betydelse att det tydligt definieras. Steve Kayizzi-Mugerwa menar att ownership förekommer när en regering har internaliserat reformer i den utsträckningen att den är beredd att försvara dem för sina väljare (ibid). Molgård-Andersen anser att ownership råder när regeringen i det berörda landet har fullt ansvar för designen av utvecklingsreformer (i Tarp & Hjertholm 2000 s 185). Den första definitionen tydliggör att ett demokratiskt förankrat ansvarsutkrävande måste existera, den andra innebär att regeringen måste skapa reformen för att möjliggöra faktiska förändringar. Regeringen äger en policy när den har fullt ansvar inför sig själv och sina väljare för implementerandet och för den eventuella framgången eller misslyckandet. Vi kommer fortsättningsvis att översätta ownership till ägande, återigen av stilistiska skäl.

Att policyskapare äger reformen och att befolkningen har en aktiv del i detta ägande är nödvändigt för att kunna genomföra reformer. Ägandet av de ovan behandlade NPM-reformerna har genomgående varit mycket lågt och detta beskrivs som den främsta orsaken till att reformerna misslyckats (Tsikata i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 32). Ekonomiska reformer, som NPM, innebär ofta svåra och ibland mycket impopulära beslut och prioriteringar (ibid s 30). Den främsta determinanten för lyckad reformimplementering är engagemanget hos politiska ledare för reformen i fråga (ibid s 33). Transparens och ansvarsutkrävande och dess möjligheter att institutionaliseras beror alltså till stor del på graden av engagemang som förekommer längst upp i hierarkin och på vilket sätt ledare kan engagera befolkningen kring detta. Att engagemanget för transparens och ansvarsutkrävande inte infinner sig hos icke-demokratiska ledare är förståeligt.

Det finns också tydliga bevis för att en regerings benägenhet att vilja äga en reform kan öka efter hand om det visar sig att den är ekonomiskt fördelaktig. Den ekonomiska nyttan kan alltså skapa ett stöd som i sin tur skapar en känsla av ägande av reformen (Tsikata i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 35). Det är svårt att se de omedelbara ekonomiska vinsterna av att institutionalisera transparens och ansvarsutkrävande, och detta kan innebära att det kan finnas ytterliggare hinder för ett land ledarskapsskikt att äga reformer som ämnar instifta liknande värden.

Durevall tydliggör vikten av ägande när han redovisar för hur reformer som ämnar öka transparens och ansvarsutkrävande i många länder i verkligheten motverkar dessa. Eftersom man inte prioriterat att informera och engagera befolkningen har man inte försäkrat ägandet (Durevall i Kayizzi-Mugerwa s 130). Durevall anser vidare att det måste finnas politiska förkämpar för reformer i den offentliga sektorn på alla politiska nivåer, något som påtryckningar från biståndsgivare kan komma att omintetgöra. Utan detta stöd kommer det inte att finnas någon som tar ansvar för genomdrivandet av reformen (ibid s 145).

## 2.2 Förvaltningens struktur

Att undersöka strukturuppbyggnad är tacksamt ur vår teorisympunkt eftersom förvaltningens struktur innebär att man förevigat formativa moment genom att skapa strukturer i enlighet med dessa. Under denna punkt ska vi undersöka var motiven för att göra afrikanska stater mer decentraliserade härstammar ifrån och betydelsen dessa har för institutionaliserandet av transparens och ansvarsutkrävande.

Decentralisering betraktas ofta i förvaltningslitteratur som ett sätt att öka transparens och ansvarsutkrävande. Man anser att geografisk närhet skapar öppenhet och större möjligheter att kräva de beslutande på ansvar. Beslutsprocessen blir per automatik mer transparent, samtidigt som den offentliga förvaltningen blir effektivare, då man lättare kan bedöma vilka prioriteringar som är nödvändiga lokalt (Ronald Hope Snr 2002 s 161).

Maktdelning genom exempelvis decentralisering blir alltså grunden för ansvarsutkrävande system (Ngono i Mukandla 2000 s 434). Avsaknad av

decentralisering beror bland annat på att centraliseringen varit den förhärskande strukturen i afrikansk förvaltning. Många afrikanska länder ville vid självständigheten bygga upp starka nationalstater, vilket ledde till en hög grad av centralisering, något som man nu konstaterat resulterat i ineffektivitet framförallt i den offentliga servicen (Ronald Hope Snr 2002 s 63).

Centraliseringen i Afrika motiverades också till en början med att det gynnade den nystartade demokratiska processen, samtidigt som den stärkte den nationella integrationen och var bättre för den försiktiga ekonomiska managementstrategi man förde. Tidiga studier visade även att korruption lättare fick fäste i lokala styrsystem på grund av svagt institutionaliserade byråkratiska funktioner och personliga relationer mellan styrande och styrda. Detta ansågs öka riskerna för förskingring och blev något som skulle undvikas (Oluwu i Peters & Pierre 2003 s 509).

Avsaknad av decentralisering anses vara ett centralt problem i nästan samtliga afrikanska förvaltningsstrukturer (ibid s 63, Golola i Kayizzi-Mugerwa s 254, Adamolekun i Adamolekun 1999 s 50). Decentralisering existerar om ett land ”contains autonomous elected subnational governments capable of taking binding decisions in [...] some policy areas” (World Bank, 1999a:108 citerade i Ronald Hope Snr 2002 s 64). Fördelarna med decentraliserad makt är att den, både rent teoretiskt och även praktiskt, är transparentare och att regionala och lokala styren anses ta större ansvar för sina handlingar än en centraliserad makthavare skulle tvingas göra. En svag stat kan dock försvagas ytterligare genom decentralisering av den politiska makten (Adamolekun i Adamolekun 1999 s 50f) och därmed försämra villkoren för transparens och ansvarsutkrävande.

Innan kolonialtiden fanns, på många håll, stamsystem med hövdingar som högsta ledare. En del av områdena i Afrika var redan uppdelade i olika styrfunktioner och engelsmännen och fransmännen valde att använda dessa gamla system. I de engelska kolonierna valde man att bygga vidare på befintliga lagar, medan man i de franska kolonierna istället införde nya (Adamolekun i Adamolekun 1999 s 59). Under kolonialtiden skedde viss decentralisering i syfte att kontrollera folket och utvinningen av naturresurser. Denna kontrollsituation kvarstod under enpartistaternas och militärstaternas styre (ibid s 56). Denna typ av decentralisering ökar inte ansvarsutkrävande och transparens, men har legat till grund för hur det ser ut i de utvecklingsländer där decentralisering i någon grad förekommer.

Lokalt styre förekom alltså både före och under kolonialtiden och fungerade relativt väl. Under 1980-talet började man dessutom att influeras av mer demokratiska former av decentralisering. Decentraliseringen har dock visat sig vara en lång och komplicerad process i Afrika, där olika länder kommit olika långt. Problemet ligger i att man måste förena den motivation som finns med bland annat de politiska och ekonomiska dilemman som finns. Dessa politiska dilemman grundar sig i att det finns en ovilja bland politiker att dela med sig av sin makt till administrativ personal på lokal nivå. Man uppfattar situationen som ett nollsummespel där vunnen makt på lokal nivå är detsamma som förlorad makt på central nivå. Denna uppfattning stämmer dock sällan överens med verkligheten, som snarare kan kännetecknas av ett plussummespel där makten och fördelarna ackumuleras. Ett annat politiskt dilemma gäller problemet med att den lokala eliten ofta är de som får den verkliga makten istället för folket. Ökad nepotism och minoritetsdiskriminering blir ibland resultatet av denna delegering. De ekonomiska dilemman som man ställs inför är kostnaderna av en

decentralisering och faktumet att den ekonomiska stabiliteten kan äventyras (Olowu i Peters & Pierre 2003 s 509f).

Den historiska koppling som kan göras i detta sammanhang gäller kolonialtidens efterverkningar. Man ville bevara den elitistiska och auktoritära makt som funnits under kolonialtiden (ibid s 510) vilket har resulterat i att värden som transparens och ansvarsutkrävande nedprioriterats.

## 2.3 Juridiska system

Förvaltningens ursprungliga uppgift var att hålla erövrade områden i schack och inte att på ett trovärdigt och ansvarsfullt sätt tjäna medborgaren. Lag och ordning rådde visserligen och några oklarheter om ansvarsuppdelningen förekom sällan, men organiseringen var militär (Adu i Mukandala 2000 s 14) och i sådana system, präglade av sekretess och hemlighetsstämpling, får transparens sällan starkt fotfäste.

När kolonisatorerna lämnade sina kolonier var viljan att skola afrikaner att sköta det arbete som de vita européerna hittills hade skött liten (Adu i Mukandala 2000 s 16). De yrken som var tillgängliga för afrikaner under kolonialtiden var mycket sällan kopplade till förvaltningen eller det juridiska systemet. Det var därför få som efter självständigheten kom på tanken att utbilda sig inom dessa sektorer, då privat anställning ansågs vara mer lukrativt (ibid s 18). Förvaltningsadministrationen och uppbyggandet av ett fungerande juridiskt system lämnades därmed i händerna på en befolkning där ytterst få haft tillgång till universitetsutbildning eller fått någon kunskap om den juridiska och förvaltningsadministrativa verksamheten. Vid Mocambiques självständighet 1975 fanns det i landet 40 afrikaner som under kolonialtiden fått möjlighet att utbilda sig vid ett universitet (Sulemane & Kayizzi-Mugerwa i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 203). Att dessa 40 skulle ha möjlighet att sköta ett land på ett juridiskt eller förvaltningsmässigt fungerande sätt är en omöjlighet. Bristen på utbildad personal är ett stort hot mot införandet av transparens och ansvarsutkrävande inom förvaltningen.

Då länderna inte själva kan tillgodose sina behov importerar man utbildad personal från andra länder. Denna procedur är inte bara kostsam, utan är långt ifrån en garant för att det egna landets behov ska kunna tillgodoses (Sulemane & Kayizzi-Mugerwa i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 203)

Juridiska faktorer, såsom ett fungerande domstolsväsen, en lagstiftning och straffrättsliga påföljder vid begångna brott analyseras sällan i litteraturen i kontexten av transparens och ansvarsutkrävande. Istället är det korruption, som vi anser beror på brist på transparens och ansvarsutkrävande, som nedan får representera det vi menar med avsaknad av öppenhet.

Korruption är ett utbrett problem inom afrikansk förvaltning och ett tecken på att staten inte fungerar (Ronald Hope Snr 2002 s 11), det är också ett tecken på att mekanismer för att försäkra transparens och ansvarsutkrävande inte fungerar. Att det juridiska systemet fungerar är en förutsättning för utrotandet av korruption. Lagen måste förespråka transparens för att det ska kunna existera. Om lagarna inte följs uppstår en annan typ av problematik. I Kamerun finns exempelvis ett juridiskt system som förespråkar ansvarsutkrävande (Ngono i Mukandala 2000 s



434) och som i teorin skulle kunna fungera mycket väl, men som i praktiken inte gör det.

Det krävs således inte enbart att transparens och ansvarsutkrävande är lagstadgat utan det krävs en vilja och ett system för att upprätthålla lagen. I Kamerun kontrollerar nationalförsamlingen regeringen genom kontroll över resursallokering, utfrågningar av ministrar och genom upprättandet av kommissioner. Den folkvalda presidenten ska fungera som en garant för förvaltningens transparens och ansvarighet (ibid). För att göra förvaltningen mer transparent och ansvarig utarbetades 1994 en ny förvaltningsreglering som förtydligade ämbetsmännens rättigheter och skyldigheter och klargjorde anställningsvillkor (ibid s 435f). Trots de förbättringar som förändringen innebar har transparensen och möjligheten att utkräva ansvar inte förbättrats nämnvärt i Kamerun (ibid s 439).

Tillämpningen av de lagfunktioner som faktiskt finns blir ointressanta om folket inte demokratiskt har valt sina företrädare, vilket är vanligt förekommande i Afrika söder om Sahara. Att studera länder där det inte finns ett fungerande juridiskt system och där det inte finns någon lagstiftning rörande transparens och ansvarsutkrävande blir i vårt fall inte heller intressant, då dessa element är något som enväldiga ledare av förståeliga skäl väljer att inte institutionalisera.

Etiken som lagstiftningen avspeglar är vanligtvis den som representerar en majoritet av folkets moral. Är majoritetens moral lägre än den lagligt stadgade, som i länder där korruption förekommer, leder detta till en upplösning av lagstiftningen och ett instabilt samhälle uppstår (Ronald Hope Snr 2002 s 100). När löner är så låga att de inte går att leva på och konstitutionen är författad av en enväldshärskare eller en icke-representativ elit kommer lagen förmodligen frångås, om den inte är i linje med de styrandes intresse. Det finns också en dubbelmoral i många samhällen där tankar som ”om de andra inte följer lagarna, varför ska jag?” uppstår (Ngono i Mukandala 2000 s 442).

En anledning till att transparensen uteblir och korruptionen fortsätter är att korruption inte gjorts till någon ”högriskaktivitet” och att det inte finns en fungerande rättsstat (Ronald Hope Snr 2002 s 12). Rättsstaten karaktäriseras av policier och regler, utvecklade och implementerade enligt en regelrätt process som är institutionaliserad och där det finns möjlighet till granskning. I afrikanska stater är ämbetsmännen ofta fångade under regimer som hindrar utveckling eller som använder sin makt för egen vinning. Även det juridiska systemet är fångat under eliten. En sådan regim har total handlingsfrihet och kan ta irrationella och olagliga beslut, utan att de ifrågasätts av jurister. Att korrupta ämbetsmän går ostraffade blir då inte heller ovanligt (Ronald Hope Snr 2002 s 108). Inom det offentliga finns det sällan någon som föregår med gott exempel och när inte heller lagstiftning finns fortsätter ämbetsmännen att bete sig oetiskt. De lägre ämbetsmännen tar efter de högre uppsattas beteende och få är rädda att hållas ansvariga då staten endast är en fasad, skapad för att gynna eliten. Det finns också en mjukhet i afrikanska stater som gör ämbetsmän ovilliga att upprätthålla lagar som kan stå i vägen för egen vinning (ibid 2002 s 109 & 116).

Lojaliteten i de afrikanska förvaltningarna ligger ofta hos släkten och vännerna medan staten och det juridiska systemet åtnjuter liten lojalitet (ibid s 110). Då ämbetsmännen inte har något intresse av att ändra systemet blir det de politiska ledarnas uppgift att förändra. De är de enda inom staten som har den makten (ibid s 117).

Trots de många försöken att skapa förändring, saknas det fortfarande viktiga kontrollfunktioner. I exempelvis Kamerun har nationalförsamlingens kontroll av regeringens makt tillintetgjorts av förvaltningen, då det är de verkställande som sätter agendan och dessutom har möjlighet att påverka kommissionernas arbete (Ngono i Mukandala 2000 s 434). Avståndet mellan debatten om transparens och ansvarsutkrävande och beteendet inom förvaltningen är stort. Man hade höga förväntningar på den nya lagstiftningen men resultaten blev obetydliga (ibid s 443).

Vi anser att orsakerna till att transparens och ansvarsutkrävande inom förvaltningen inte har förespråkats i samband med skapandet av de juridiska systemen beror på historiska faktorer och stigberoende.

Bland de ursprungliga Kamerunska folkgrupperna finns en kultur av individuellt samhälleligt ansvar (Ngono i Mukandala 2000 s 444) som borde kunna genomsyra samhället i stort. De traditionella härskarna har dock haft svårt att finna sin plats i demokratin (ibid 2000 s 442), vilket kan ha resulterat i att förtroendet för systemet blir lågt. Afrikanska juridiska system har, liksom förvaltningens utseende, sitt ursprung i de formationer som kolonialherrarna lämnade efter sig (Adu i Mukandala 2000 s 14). Resultatet av denna organisering ser vi fortfarande spår av idag. En politiserad förvaltning har vuxit fram där politiker och ämbetsmän skapat en relation i vilken allt beslutsfattande äger rum utan andras insyn. Politisk lojalitet blir till slut viktigare än att följa lagen. Förvaltningen blir ett instrument för personlig vinning, istället för ett laglydigt offentligt organ. Den politiserade förvaltningen börjar centralisera beslutsfattande och blev till slut ett ekonomiskt och politiskt monopol utan transparens, ansvarsutkrävande eller rättssäkerhet. Detta leder i sin tur till institutionell instabilitet och mer oetisk politisering av staten (Ronald Hope Snr 2002 s 102). På många håll fortsätter man att stödja denna maktstruktur och fortgår med sin lojala men olagliga levnadsstil, eftersom systemets upprätthållande är till ämbetsmannens personliga gagn (ibid s 104). Vilja och försök att skapa fria och demokratiska stater med transparens och ansvarsutkrävande som viktiga komponenter har dock inte sagnats (Chazan i Hydén och Bratton 1992 s 126-127).

## 2.4 Institutionaliserad tillit

Institutionaliserande handlar inte enbart om fysiska strukturer och system, utan också i hög grad om attityder och mentalitet. För att ett samhälle ska bli genomskinligt och öppet krävs tillit människor emellan. Tillit handlar om att kunna förutspå framtida beteenden hos människor eller institutioner (Offe i Warren 1999 s 50). Denna tillit uppstår sällan av sig själv och är mer sällan förekommande mellan anonyma främlingar än mellan släkt och vänner. Dessutom kräver den långa tidsperioder av överinseende för hur människor och institutioner handlar.

”In order to trust someone, you need to monitor his behaviour up to a point at which you have reason to conclude that further monitoring is no longer called for [...]” (Offe i Warren 1999 s 48)

Förtroende uppstår inte automatiskt, utan uppstår genom handlingar, som skapar förtroende. Den som står inför valet att lita på någon är alltid medveten om att detta innebär en större risk än att inte göra det. Att skapa tillit mellan människor handlar alltså om att kunna skapa förtroende för de handlingar som kan förväntas äga rum. Detta kräver fortlöpande interaktion mellan parterna och de handlingar som utförs signalerar olika budskap om hur tillitsfull en människa är. Signalerna blir därmed också grunden för hur man uppfattar personen och hur man väljer att agera själv gentemot denne i framtiden (ibid 47ff).

Situationen känner man igen från de flesta sammanhang där människor och institutioner interagerar. Detta är även skönjbart i de afrikanska förvaltningarna där brist på tillit är en av anledningarna till att transparens och ansvarutkrävande inte har institutionaliserats. Claus Offe anser att politisk tillit skapas genom eliminerandet av misstänksamhet. Förintandet av detta misstroende blir verklighet när många tillfällen ges att testa tillitens giltighet, exempelvis genom val, yttrandefrihet och tryckfrihet. Offe ställer sig också frågan om hur mycket erfarenhet av en person, under hur lång tid, det behövs för att tillit ska uppstå. Den betrodde partens beteende måste vara tilläckligt öppet och transparent för att den andra parten ska kunna övervaka det under en längre period. Medvetenhet hos den betrodde om dess ställning som betrodd måste vara uppmärksammas så att en känsla av förpliktelse med tiden också växer fram. Alla dessa förhållanden är dock svåra att uppnå och brist på tillfällen att skapa tillit är ofta förekommande (ibid s 56).

Afrikanska staters förvaltningar drabbas av många problem kopplade till brist på tillit. Orsaken till detta går att finna i det förgångna. Horisontell tillit, det vill säga, tillit mellan människor på samma nivå i en hierarki är svårare att åstadkomma än vertikal, där hierarkiska strukturer tillförsäkrar tilliten. Dock är även den vertikala tilliten svårare etablerad. Tilliten, som bygger på långvarig personlig förtrogenhet och känslan av skyldighet gentemot dem som betror en, infinner sig sällan mellan väljarmassorna och en odemokratisk regim. I auktoritära stater och enpartistater saknas istället de övervakningsverktyg som behövs för att tilliten ska kunna gro. Tillitsgenererande är en viktig del av den demokratiska valkampanjen och är ett försök till att bygga upp den tillit som ofta också saknas i konsoliderade demokratier där ledare ofta byter plats och försvårar övervakning.

I länder där regimen sällan byts är tilliten dock inte med säkerhet större. Smutskastning av andra och glorifieringen av sig själv kan i både demokratier och enpartistater skapa en nettominusning av tilliten då man märker avsikterna och avskräcks av metoderna (Offe i Warren 1999 s 61f). Orsakerna till att de afrikanska samhällenas elitstyren har uppkommit och försvårat införande av transparens och ansvarutkrävande får här representeras av exemplet Ghana. Ghanesiska efterträdare till kolonisatorerna försökte genom centralisering och förstärkning av institutioner utöka sin makt. Resultatet blev en elitstyrd förvaltningsorganisation som växte sig stark tack vare sina nära kontakter med de styrande. Konkurrens om makten uppstod mellan statliga institutioner och andra sociala krafter i samhället. Regimväxlingar blev vanligt förekommande och medan ämbetsmännens positioner flyttades fram underminerades den rationella förvaltningsorganisationen alltmer. Statsapparaten växte sig allt större, mer kostsam och mindre effektiv (Chazan i Hydén & Bratton 1992 s 124ff).

Åsikterna om att staten sköttes på fel sätt var många och olika sociala och militära grupper försökte ingripa för att komma till rätta med misskötseln. Den ekonomiska situationen, förvaltningens förfall och folkets misstankar mot

systemet försvårade alla försök till förbättring. Trots att krav på införandet av en rättsstat och att eliten skulle kunna ställas till svars för sina handlingar ökade klyftorna mellan stat och samhälle samtidigt som konkurrensen mellan de styrande hårdnade (ibid) Problem som Ghana har upplevt kan i många fall bero på avsaknaden av tillit, vilket i sin tur har lett till otillräcklig transparens och ansvarsutkrävande.

I vissa afrikanska stater kan tilliten till medmänniskor i samhället kännas mer avlägsen än i andra stater, då de inte ursprungligen nödvändigtvis har behövt vara en del av ens mentala tillhörighet. I många afrikanska samhällen är tilliten och lojaliteten stor till familj och vänner. Detta förtroende skulle kunna skapa en tillitsfull samhällsmiljö i stort, men historiska faktorer har även här kommit att spela stor roll. Uppdelningen av den afrikanska kontinenten mellan de forna kolonialherrarna delade vissa familjer, släkter och stammar och förde samman andra som hade få gemensamma nämnare. Ett samhälle kunde därmed bestå av människor som inte hade någon anledning att lita på varandra och familje- och släktbanden förstärktes istället för att innefatta medborgarna i de nya staterna.

Tillit till institutioner kan vara ett alternativ till tribalism (Offe i Warren 1999 s 76). Tillit till institutioner kan i vissa fall ersätta bristen på tillit människor emellan. Institutioner anses vara mer stabila och förutsägbara än människor och menas också vara självförstärkande och självkontrollerande. Har en institution en gång etablerats är de långlivade och kan tas för givet som en del av samhället. Sådant som kan tas för givet har en inneboende tillit, alltså ger etablerandet ett institutionaliserande av tilliten. Problemet är dock att institutioner inte alltid är lika permanenta som många tycks tro. Reglerna under vilka institutionerna är skapade kan vara ofullständiga och möjliga att bryta (ibid s 65ff), något som kan leda till bland annat korruption.

Institutioner kan få oss att lita på personer som vi aldrig varit i kontakt med eller delar några beröringspunkter med. De avgörande komponenterna för denna företeelse är svårdefinierade. En institution är egentligen en uppsättning regler, men innefattar också ett etos. Detta etos kan få främlingar att lita på varandra. Tanken på att personer involverade i samma institution har samma normativa uppfattning om institutionens moraliska agerande skapar tillit. Man delar normer och värden som institutionen representerar (ibid).

Att lita på en institution innebär en lägre risk än att lita på en människa, vilket underlättar en ökad tillit till institutioner (ibid). I de afrikanska förvaltningarnas situation är det föga förvånande att tilliten inte växt sig stark. De flesta afrikaner såg kolonialstaten som ett instrument för förtryck (Olowu i Peters & Pierre 2003 s 510). Att ändra denna inställning är en långsam process och det är viktigt att inse att tillitsuppbyggnad tar tid. De afrikanska medborgarna måste ges anledning att lita på sina ledare och sina institutioner, något som ännu inte erbjudits.

Att testa tillit är svårt i avsaknad av transparens och ansvarsutkrävande, samtidigt som tillit är avgörande för hur väl dessa institutionaliseras. För att ett öppet system ska finnas krävs tillit, likaväl som det krävs öppenhet för att tillit ska uppstå. Förhoppningar finns om att den onda cirkeln kan brytas. Offe menar att "The strength of the moral obligation emerging from being trusted can make trust a self-fulfilling expectation." (i Warren 1999 s 50).

# 3. Fallstudie av Botswanas förvaltning

## 3.1 Botswanas formativa historia

I linje med vår teori om stigberoendet menar vi att Botswanas nutida situation är ett resultat av kulturella traditioner och gynnsamma omständigheter. Botswana var till skillnad från de flesta länder i Afrika söder om Sahara inte en koloni, utan ett brittiskt protektorat. Landet ansågs inte ha några värdefulla tillgångar, men införlivades med syfte att hindra andra europeiska länders koloniala expansion. En administration skapades för att landet skulle bli relativt autonomt, stabilt och självförsörjande och fungera som buffertzonen (Ayeni i Adamolekun 1999 s 199). Förvaltningen kom därmed inte att betraktas med lika mycket skepsis av invånarna i landet, som på många andra håll i Afrika där förvaltningen ansetts vara ett redskap för förtryck. Avsaknaden av en stor europeisk befolkning minskade antalet våldsamma sammandrabbningar. Detta skapade ett annat klimat som var avgörande för den fortsatta utvecklingen (ibid s 205).

Även den ursprungliga botswanska kulturen med starka demokratiska traditioner har påverkat dagens situation.

I Botswanas unika, osplittrade klassamhälle var de styrande vid självständigheten till största del boskapsägare. Dessa var medvetna om att en fungerande, effektiv och autonom statsapparat var något som skulle gynna dem (Samatar 1999 s 76). Botswana Democratic Party (BDP) insåg vikten av en fungerande offentlig sektor och trots att man såg fram emot en mer inhemsk förvaltningsadministration skedde "afrikaniseringen" medvetet långsamt. BDP var inte ett befrielseparti med målet att snabbt afrikanisera, utan ett parti som var en del av den koloniala administrationen redan vid grundandet 1962. Man välkomnade européer som tidigare skött förvaltningen att stanna kvar och satsade på att utbilda personal, både i hemlandet och utomlands. Dessa satsningar skapade förutsättningar för en förvaltning med god kapacitet att administrera (ibid s 78 och 95), och därmed också förutsättningar för transparens och ansvarsutkrävande. Situationen uppstod inte av sig självt, utan förespråkades och implementerades av betydelsefulla ledare inom de styrande skikten (ibid s 95).

## 3.2 Transparens och ansvarsutkrävande i Botswana

Vår första uppgift blir att studera huruvida Botswanas förvaltning är transparent och om möjlighet till ansvarsutkrävande, enligt vår tidigare operationalisering, förekommer.

Botswana har en förhållandevis fria medier som i viss mån tvingar förvaltningen att försvara sitt handlande. Detta leder till att förvaltningen samtidigt blir mer medveten om medborgarnas åsikter och önskemål (Ayeni & Sharma 2000 s 10). Kritiker menar dock att det faktum att den största och mest spridda dagstidningen är statligt ägd påverkar rapporteringens infallsvinklar (Sharma i Ayeni & Sharma 2000 s 17).

Botswana har haft samma konstitution sedan självständigheten, i vilken man kan läsa att både åsiktsfrihet och frihet att kommunicera idéer och information, utan ingripande, existerar (kap 2 §12, Constitution of Botswana på [www.laws.gov.bw](http://www.laws.gov.bw)). Botswana har inte, och har heller aldrig haft, några politiska fångar ( Ayeni i Adamolekun 1999 s 195).

Har man tillgång till Internet finns offentlig information att tillgå ([www.gov.bw](http://www.gov.bw)). Huruvida denna information når ut till icke-läskunniga och befolkning bosatt på landsbygden kan ifrågasättas. Kgotla, som är möten med traditionella stamöverhuvuden ger folket, dock endast män, möjligheten att diskutera viktiga angelägenheter med beslutsfattare (Leith 2005 s 36). Representanterna i Kgotla har en stark ställning inom den botswanska staten och ministrar förväntas, vid vissa tillfällen, delta i mötena (Ayeni & Sharma 2000 s 10) vilket ger medborgarna visst inflytande över beslutsfattandet. Antalet hemlighetsstämplade ärenden och dokument är svårt att få en översikt över, men misstankar om dess existens finner man i uttalanden som: ”There are also areas in the public sector wich cannot be subject to open scrutiny [...]. The Botswana Defence Force, the Police, the Tax Department and Immigration would require circumspect treatment because of the sensitive nature of their work.” (Modisi i Ayeni & Sharma 2000 s 11). Därtill räknas Botswana som det minst korrupta landet i Afrika enligt Transparency Internationals mätningar ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Vi kan härmed konstatera att Botswana är ett relativt transparent land med våra mått mätt.

Botswana har sedan självständigheten 1966 haft fria och rättvisa val var femte år. Parlamentet är därmed folkvalt (Leith 2005 s 35). Botswanas konstitution är mycket tydlig och lättillgänglig exempelvis på Internet ([www.gov.bw](http://www.gov.bw)). Det juridiska systemet fungerar väl. Upptäckten av en rad korruptionsfall i början av 1990-talet ledde till avsked av ämbetsmän och ministrar (Ayeni & Sharma 2000 s 10), vilket visar på att lagarna tillämpas och att straff utfärdas när brott begås. År 1995 antogs lagen om ombudsman. Ombudsmannens uppgift skulle vara att förstärka medborgarnas rättigheter (ibid s 1).

Även möjligheterna till ansvarsutkrävande tycks fungera i Botswana. Vi har i tidigare kapitel konstaterat att de avgörande faktorerna för hur transparens och

ansvarsutkrävande institutionaliseras inom förvaltningen är reformer och internationell påverkan, förvaltningens struktur, det juridiska systemet samt institutionaliserad tillit. Med dessa faktorer som utgångspunkt och med förståelsen att Botswana är ett transparent land med möjlighet till ansvarsutkrävande ska vi studera Botswanas förvaltning och se hur dessa förhållanden har format dagens situation.

### 3.2.1 Reformer och internationell påverkan i Botswana

Bland länderna söder om Sahara är det endast Botswana och Mauritius som omnämns som stater med tillräckligt stark institutionell kapacitet att bibehålla

”a foundation of law, a benign policy environment, including macroeconomic stability, investing in people and infrastructure, protection of the vulnerable, and protection of the natural environment.” (World Bank Report 1997 citerad i Adamolekun & Kiragu i Adamolekun 2003 s 161).

Denna rapport utgör ett försök att omvärdera statens betydelse efter knappa två decennier av mer eller mindre lyckade NPM-reformer i både utvecklings- och utvecklade länder (ibid).

Den botswanska regeringens politik, och då särskilt utvecklingspolitiken, har sedan självständigheten karaktäriserats av pragmatism. Öppenhet gentemot omvärlden och insikt om vikten av en välfungerande privat sektor har stått i centrum (Danevad 1994 s 61). Botswanas storlek och dess magra produktionsmöjligheter omöjliggjorde vid självständigheten en mer protektionistisk och socialistisk omvärldssyn (ibid). NPM-reformer har inte haft någon särskild omvälvande inverkan, och inte heller som på många håll i Afrika, någon särskild negativ påverkan på den botswanska förvaltningen. Botswana har i NPM-anda varit ett, återigen bland få andra, afrikanska länder som har implementerat ett reformprogram som särskilt syftat till att öka transparensen i den offentliga förvaltningen (Adamolekun & Kiragu i Adamolekun 1999 s 169). Detta på grund av att dylika reformer varit i linje med Botswanas egna ekonomiska utvecklingspolitik. Botswanas politik har varit av en neoliberal karaktär långt innan NPM-teorin fick internationell spridning.

Man kan även spåra hur den internationella oro som funnits angående den negativa effekt som korruption har på utveckling har föranlett reformer av den botswanska förvaltningen. Botswana har, med insikt om vad ett rykte om korruption skulle kunna innebära för utländska investeringar, skapat en myndighet, Directorate on Corruption and Economic Crime, vars framgång främst kan tillskrivas det faktum att den botswanska förvaltningen, i jämförelse med andra förvaltningarna söder om Sahara, tidigare inte varit särskilt korruperad (Adamolekun & Kiragu i Adamolekun 1999 s 169).

Yvonne Tsikata tydliggör hur Botswana på grund av den ekonomiska utveckling och stabilitet som karaktäriserat landet inte upplevt samma problem med ägande som många andra länder söder om Sahara. Generellt sett

kommenterar hon att goda ekonomiska utfall tenderar att skapa ägande. Hon exemplifierar med hur diamanter och en sund ekonomisk politik inte endast ledde till stark ekonomisk tillväxt i Botswana, utan minskade betydelsen av bistånd vilket i sin tur gav den botswanska regeringen fördel i förhandlingar med biståndsgivare (i Kayizzi-Mugerwa 2003 s 35).

### 3.2.2 Decentralisering i Botswana

Den botswanska regeringen har sedan 1970-talet konsekvent haft som mål att öka decentraliseringen av förvaltningen (Ronald Hope Snr s 69). Man kan urskilja tre särdrag i den botswanska decentraliseringen.

För det första har de traditionella hövdingarna en rådgivande funktion till förvaltning, både på central, men även på lokal nivå. Denna unika konstruktion finns det få motsvarigheter till (Adamolekun & Morgan 1999 s 600) och detta särdrag är mycket viktigt, eftersom det har inneburit att man har bevarat en tradition som härstammar från tiden före kolonialiseringen (Ayeni i Adamolekun 1999 s 210).

Ett andra utmärkande drag är det stora deltagandet i lokala val. Detta breddar och ökar ansvarsutkrävande (ibid). Kempe Ronald Hope Snr menar att det är just lokalt ansvarsutkrävande som varit den stora behållningen av decentraliseringen i Botswana. Med lokalt ansvarsutkrävande menar han ansvarighet inför den lokala valkretsen. Den politiska medvetenheten hos lokala politiker har ökat öppenheten i det politiska systemet (2002 s 76) Ur ett komparativt perspektiv anser Ronald Hope Snr att Botswana är mer decentraliserat än de flesta utvecklingsländer (ibid).

Det tredje utmärkande draget är den starka närvaro av den centrala regeringen i lokala styren, vilket minskar självstyret (Adamolekun & Morgan 1999 s 600). Andreas Danevad fastslår att den centrala regeringen använt sig av två metoder för att behålla den beslutande makt som genom verklig decentralisering annars skulle ha tillfallit District Councils. Dels har den centrala regeringen genom att ansvara för det mesta av rekryteringen av den administrativa personalen skapat lojalitet hos dem gentemot den centrala förvaltningen. Den centrala regeringen har endast tillåtit en mycket liten fiskal autonomi hos District Councils (1993 s 122). Även Ronald Hope Snr uppmärksammar detta problem, som han anser härrör från bristen på autonomi, särskilt vad gäller finansiella beslut (2002 s 77). Victor Ayeni framför starkare kritik av Botswanas decentralisering när han efterlyser att denna ska införas på ett mer genuint sätt. Han anser vidare att det väljarstöd som den sittande regeringen vinner genom att tillhandahålla offentlig service leder till en ovilja att decentralisera i (Adamolekun 1999 s 210). Danevad konstaterar att det å ena sidan skett en förstärkning i den administrativa maktfördelningen till distrikten som Botswana är uppdelad i. Å andra sidan pekar Danevad på att lokala politiker endast har en symbolisk beslutsfattande kapacitet (1993 s 123). Vidare diskuterar Danevad i vilken utsträckning policybeslut och beslutsfattande är decentraliserade och han konstaterar att man inte kan ignorera de beslutsprocesser som sker på lokal nivå, dock fungerar dessa främst som rådgivande och även om



man i viss mån kan beskriva planering av utvecklingsprojekt som decentraliserade är det formella beslutsfattande fortfarande centraliserat (1994 s 125).

Det råder uppenbarligen inte konsensus om hur decentraliserad Botswanas förvaltning är och detta innebär naturligtvis svårigheter att avgöra i vilken mån decentralisering har påverkat förekomsten av transparens och ansvarsutkrävande. Dock kan man konstatera att decentralisering verkar, i botswansk regi, blivit något av ett tveeggat svärd vad gäller just ansvarsutkrävande och transparens. Den starka ställning som BDP har på nationell nivå är inte lika självklar på regional nivå och detta anser vi är en av anledningarna till att decentralisering inte på ett genuint sätt ökad graden av transparens och ansvarsutkrävande som det i praktiken skulle göra.

### 3.2.3. Botswanas juridiska system

Botswanas förvaltningssystem är ett arv efter kolonialtiden och är ett mycket autonomt system avskärmat från regeringen (Samatar 1999 s 85). Botswaniernas starka tro på rättsstaten återspeglas i deras oberoende domstolssystem och i konstitutionen, som garanterar skydd av grundläggande fri- och rättigheter. Domstolarna har tydliga direktiv om att regeringsinstitutioner inte ska kunna ingripa i eller bryta mot de bestämmelser som finns. Botswana är en enpartistat, enligt definitionen att endast ett parti har suttit vid makten. Dock finns det andra partier i opposition och parlamentet är folkvalt (Ayeni i Adamolekun 1999 s 195), vilket är en grundförutsättning för att transparens och ansvarsutkrävande ska kunna utkrävas.

Det juridiska systemet har visat sig effektivt mot korruption, men har också förstärkts i och med etablerandet av Directorate on Corruption and Economic Crime, som bildades till följd av de uppmärksammade korruptionsskandalerna i början av 1990-talet (ibid s 196). Även lagstiftandet om införandet av en ombudsman förstärker möjligheterna till ansvarsutkrävande hos medborgarna (Maine i Ayeni & Sharma 2000 s 55).

Det politiska och juridiska klimatet har uppstått, på grund av historiska orsaker, men också mycket tack vare Botswanas pragmatiska presidenter efter självständigheten. Seretse Khama och Festus Mogae betraktas som några av Afrikas mest kompetenta ledare (ibid). Presidenten har ingen vetorätt eller möjlighet att stå över lagen, likt denne ofta har i andra republiker (Ayeni i Adamolekun 1999 s 197). Detta, anser vi, är ett effektivt sätt för en nybildad stat att förhindra legitimerad despotism.

Det botswanska juridiska systemets svåraste problem är således inte korruption, eller icke-fungerande domstolar, utan brist på utbildad personal och begränsade resurser. Dessa problem ska inte underskattas, men kan hittills inte påstås ha påverkat funktionerna i det oberoende och väl fungerande juridiska systemet (ibid s 198). Att det i Botswanas fall är det juridiska systemet som har skapat transparens och ansvarsutkrävande är tydligt. Institutionaliserandet av dessa är både lagstadgat och förstärkningar i form av granskande direktorat och

ombudsmän. Lagarna följs och domstolarna fungerar, utan inflytande från politiker, som dömande instanser.

### 3.2.4 Institutionaliserad tillit i Botswana

I Botswana har regeringen försökt implementera ett antal principer som man hoppas kunna leva upp till. En av dessa är ”Botho”, att utveckla alla medborgare till personer av god karaktär. Principer som denna anses kunna skapa social harmoni, något som betraktas som viktigt i det botswanska samhället (Ayeni i Adamolekun 1995).

Att tillit uppstår mellan människor som känner varandra och genom långvarigt överinseende har vi konstaterat. När makten, vid självständigheten, övergick från kolonialherrarna till inhemska administratörer hade botswanierna inte någon möjlighet att övervaka statens agerande. Istället byggde man upp tillit genom personliga förhållanden. Botswanas förste president, Seretse Khama, hade kopplingar till många olika samhällsklasser, vilket gjorde honom lämplig som ledare för landet. Bönderna såg honom som en ledare, han var en av de få utbildade i landet, han var en av de många boskapsägarna, samtidigt som han var en av de traditionella ledarna och hade mycket gemensamt med européerna (Samatar 1999 s 71). Detta gjorde honom och hans parti tillitsfulla i mångas ögon, en förutsättning för att den nya regeringen och förvaltningen skulle fungera. I efterhand har Botswanas snabba tillväxt blivit ett bevis för att regering och förvaltning gick att lita på. Botswanas förvaltning är idag mycket respekterad och betraktad som professionell (Ayeni i Adamolekun 1999 s 199). Ledarnas bakgrund, inställning och faktiska agerande är avgörande för hur folket kommer att reagera vid kontakt med den beslutande och verkställande makten.

Man har dessutom lyckats skapa tillit gentemot institutioner genom att kombinera traditionella instanser med moderna. Att exempelvis House of Chiefs fortsätter att ha en rådgivande roll än idag (ibid 196f), stärker förtroendet hos dem som ännu inte fullt ut accepterat det demokratiska systemet. Att traditionella organ fått en framstående roll i den botswanska demokratin är säkerligen en avgörande orsak till att den tilliten har vuxit fram här.

## 4. Slutsats

Utan transparens och ansvarsutkrävande blir den offentliga förvaltningen ett maktinstrument som kan missbrukas istället för att verka i medborgarens tjänst. Denna uppsats har haft för avsikt att besvara frågan om hur det förflutna har påverkat implementerandet av transparens och ansvarsutkrävande i utvecklingsländerna söder om Sahara. Förförståelsen att historiens krafter har påverkat dagens situation har präglat hela analysen. Fokus har legat på internationell påverkan och reformer, decentralisering, juridiska system och tillitsproblematik eftersom vi anser att dessa har haft en formativ inverkan på graden av transparens och möjligheten till ansvarsutkrävande i de afrikanska förvaltningarna.

Omvärlden har alltid haft stor påverkan på hur reformer av den offentliga sektorn har sett ut i den afrikanska förvaltningen och vi anser att vi kan härleda bristen på insikt om hur viktigt transparens och ansvarsutkrävande är till att det inte förespråkades av utvecklingsteoretiker förrän i början av 1990-talet. Detta beror på den position som biståndsmottagare de afrikanska länderna söder om Sahara sedan självständigheten har befunnit sig i. Att beteckna utvecklingsländer som passiva mottagare anser inte vi gynna diskussionen kring hur reformer bäst genomförs. Dock måste man uppmärksamma hur detta förhållande har manifesterats genom utvecklingsteori som ledde fram till den reformer som NPM-teorin kom att skapa. Det är fascinerande att det som föranledde NPM-vågen i utvecklingsländer var ett misslyckande av den keynesianska välfärdsstaten, som man med säkerhet kan påstå inte har varit ett särskilt vanligt fenomen i utvecklingsländer. Vi anser att den börda som stigberoendet medför i afrikanska förvaltningar har blivit tyngre av att bistånd och dylika hjälpmedel inte lyckats modelleras efter afrikanska behov. Med facit i hand verkar det i det närmaste inskränkt att tro att de diametralt olika problem, som utvecklingsländer och utvecklade länder upplevde, skulle kunna lösas på samma sätt. Att ägande av reformer har varit ett problem är nära sammankopplat med detta. En förvaltning måste äga reformen och framförallt måste förvaltningen också äga övertygelse om varför reformen genomförs och vad den ska uppnå. Det är svårt att få till stånd ägande för reformer syftande till att öka transparens och ansvarsutkrävande. Då dessa reformer inte har några omedelbara ekonomiska vinster är det också svårt att skapa ägande i efterhand. De är omöjliga att mäta i pengar och blir därmed både svåra att utvärdera och att uppskatta.

Det koloniala arvet har satt spår i förvaltningsstrukturen. Vid självständigheten, fanns en vilja att skapa starka nationalstater som ledde till en hög grad av centralisering och den decentralisering som ändå levde kvar från kolonialtiden syftade endast till att kontrollera medborgarna. Decentralisering anses idag vara en förutsättning för att skapa det motsatta förhållandet, där medborgaren kontrollerar staten genom transparens och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Samma struktur som använts för förtryck ska alltså garantera demokrati. Vi anser att grundtanken med decentralisering, att geografisk närhet tillförsäkrar demokrativärdenas fortlevnad, är obestridlig. Dock tror vi att tilltron

till denna effekt kan vara till nackdel för demokratiutvecklingen. Konstruktionen i sig försäkrar ingenting. Det måste finnas en vilja att fylla strukturen med innehåll. Decentralisering förblir ett skönhetsingrepp så länge det uppfattas som att delegerad makt är förlorad makt. Återigen måste vi betona vikten av ägande för att detta inte ska ske eftersom det är rädsla och misstänksamhet som skapar ett nollsummespel om makten och inte decentralisering.

Även de afrikanska staternas juridiska system härstammar i många fall från kolonialtiden, något som vi anser har resulterat i att de idag inte fyller de funktioner de borde. Trots detta fortsätter många att stödja de existerande maktstrukturerna eftersom de gynnar den enskilde ämbetsmannens intressen mer än en välfungerande förvaltning skulle göra. Vi anser att det är i ett välfungerande juridiskt system som institutionaliserandet av transparens och ansvarsutkrävande tar sin början. Det måste finnas en övertygelse om att dessa värden är eftersträvansvärda, detta måste lagfästas och det som lagfäst måste respekteras. Envåldshärskare och en alltför stark och politiserad förvaltning har förhindrat att detta på ett lyckat sätt varit grunden för de juridiska systemen.

Vi har klarlagt att historien har påverkat mängden tillit mellan medborgare och ledare i Afrika vilket även har påverkat implementerandet av transparens och ansvarsutkrävande i förvaltningen. Kolonisatörerna använde förvaltningen som ett kontrollverktyg och som ett instrument för förtryck. Den misstänksamhet som detta skapade finns kvar än idag. Uppdelningen av den afrikanska kontinenten mellan kolonisatörer tvingade samman människor utan gemensam bakgrund och delade stammar utan hänsyn till traditionella gränsdragningar. Detta har komplicerat institutionaliserandet av tillit. De elitstyren som avlöste många koloniala administrationer, gynnar sig själva och har också inverkat negativt. Vi anser att dessa förutsättningar försvårar skapandet av tillit mellan de styrande och de styrda.

I enlighet med Offes teori menar vi att ett förtroende mellan två parter förstärks när en känsla av förpliktelse uppstår hos den betrodda. Medborgarna kan alltså med tillit för förvaltningen få den att agera mer etiskt. Medborgarnas tillit måste dock föranledas av förvaltningens tidigare handlande. Denna onda cirkel av brist på tillit är svår att bryta. Uppfattningen att förvaltningen verkar i medborgarnas tjänst måste infinna och det gör den först när så är fallet. Tillit och insyn är beroende av varandra. Det krävs transparens och ansvarsutkrävande innan tilliten till systemet kan uppstå, men vi menar att det utan tillit, mellan medborgare och gentemot ledarna, också blir svårt att institutionalisera dessa demokratiska grundprinciper.

Botswanas säregen koloniala historia har lett till att landets utveckling sedan självständigheten har karaktäriserats av gott ledarskap, sund ekonomisk politik, förnuftigt utnyttjande av naturtillgångar och framförallt pragmatism. Detta har påverkat förvaltningsreformer, förvaltningens struktur, det juridiska systemet och tilliten, vilka i sin tur har påverkat transparens och ansvarsutkrävandet i varierande hög grad. Det fungerande juridiska systemet, den tillit till demokratiskt valda ledare och det faktum att det funnits en sundare inställning till den oundvikliga internationella påverkan har haft större betydelse för institutionaliserandet av transparens och ansvarsutkrävande än den decentralisering som förekommit. Botswana som framgångshistoria ter sig ur denna synvinkel inte lika förvånande och förståelsen för hur stigberoendet är avgörande för ett lands utveckling är obestridlig.

Vi har klarlagt att bristen på transparens och ansvarsutkrävande är ett problem i många länder och skulle gärna vilja bistå med en lösning. Lösningen är eftertraktad av fler än oss, men svaret är med den teoretiska utgångspunkt vi valt, omöjligt att ge, eftersom det skulle innebära en omskrivning av den afrikanska kontinentens historia. Vi är dock övertygade om att man kan ta lärdom av det stigberoende som verkar ha satt afrikanska förvaltningar i en nedåtgående spiral och vända dessa till en uppåtgående. Att skapa en fungerande förvaltning är något som tar tid. Att vända en nedåtgående trend till en uppåtgående tar ännu längre tid, och det är inte med otålighet man skapar en fungerande afrikansk förvaltning.

Vi anser slutligen att fokuseringen inom utvecklingslitteratur på korruption är till förfång för forskningsdiskursen. Vi anser att alltför stor fokus på detta innebär att man osynliggör det faktum att korruption beror på brist på transparens och ansvarsutkrävande. Om man istället sätter transparens och ansvarsutkrävande i centrum, dels som ett sätt att stävja korruption men också som ett mål i sig, skulle det innebära att man på mer verkningsfullt sätt kan sprida ljus över det som sker i mörker och förhindra fortsatt missbruk av medborgarnas förtroende.

## 5. Referenser

- Adamolekun, Ladipo, 1999. *Public Administration in Africa –Main Issues and Selected Country Studies*. Oxford: Westview Press
- Ayeni, Victor – Sharma, Keshav C, 2000. *Ombudsman in Botswana*. Commonwealth Secretariate: London
- Christensen, Tom – Laegreid, Per – Roness, Paul G – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber Ekonomi
- Esaiasson, Peter –Giljam, Mikael –Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktiken –Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Danevad, Andreas, 1993. *Development Planning and the Importance of Democratic Institutions in Botswana*. Bergen: Chr, Michelsen Institute
- Dwivedi, O.P, General Editor Shaw, Timothy M, 1994. *Development Administration – From Underdevelopment to Sustainable Development*. London: Demacmillan Press
- Fölscher, Alta – Krafchik, Warren – Shapiro, Isaac, 2001. *Transparency and Participation in the Budget Process – South Africa, a Country Report*. Idasa: Budget information service and the international budget project
- Hydén, Göran- Bratton, Michael, 1992. *Governance and Politics in Africa*. London: Lynne Reinner Publishers Inc
- Kayizzi-Mugerwa, Steve, 2003. *Reforming Africa's Institutions: Ownership, Incentives and Capabilities*. Tokyo: United Nations University Press
- Langseth, Petter – Nogxina, Sandile - Prinsloo, Daan – Sullivan, Roger, 1995. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. Economic Development Institute (EDI)
- Leith, J. Clark, 2005. *Why Botswana Prospered*. Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Lindquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: studentlitteratur
- McCourt, Willy –Minogue, Martin 2001. *The Internalization of Public Management – Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd
- Mukandala, Rwekaza, 2000. *African Public Administration*. Harare: AAPS Books
- Peters, P Guy – Pierre, Jon, 2003. *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications Ltd

- Ronald Hope, Kempe Snr, 2002. *From Crisis to Renewal – Development Policy and Management in Africa*. Leiden: African Social Studies Series
- Samatar, Abdi Ismael 1999. *An African Miracle – State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana Development*. Portsmouth: Reed Elsevier Inc
- Tarp, Finn – Hjertholm, Peter 2000. *Foreign Aid and Development- Lessons learnt and directions for the future*. London: Routledge
- Warren, Mark E 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press

Artiklar:

- Adamolekun, Ladipo –Morgan, Philip, 1999. “Pragmatic Institutional Design in Botswana. Salient Features and an Assessment.” *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 12 nr 7
- Larbi, George A, 1999. “The New Public Management Approach and Crisis States” Genève: United Nations Research Institute for Social Development

Internetreferenser:

Transparency International 2006-05-09

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005)

Botswanas regerings hemsida 2006-05-09

<http://www.gov.bw>

Världsbanken 2006-04-20

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,menuPK:258652~pagePK:146732~piPK:146828~theSitePK:258644,00.html>