



DEN ÖSTAFRIKANSKA
SAMHÄLLSVETARKONFERENSEN
VID MAKERERE UNIVERSITY
COLLEGE, KAMPALA, UGANDA
30.12.1968 – 3.1.1969

En rapport av GÖRAN HYDÉN

Nordiska
Afrikainstitutet
Uppsala

Mars 1969

DEN ÖSTAFRIKANSKA SAMHÄLLSVETARKONFERENSEN VID
MAKERERE UNIVERSITY COLLEGE, KAMPALA, UGANDA
30.12.1968 - 3.1.1969

En rapport av GÖRAN HYDÉN

FÖRORD

Vid den östafrikanska samhällsvetarkonferensen, som ägde rum vid Makerere University College, Kampala, Uganda vid årsskiftet 1968/69, deltog docent Göran Hydén, för närvarande tjänstgörande som universitetslektor vid University College, Nairobi, som representant för Nordiska Afrikainstitutet. Han presenterar i följande rapport de viktigaste uppsatserna som lades fram vid konferensen. Dessa kan, sedan de färdigställts, lånas vid Nordiska Afrikainstitutet, Box 345, 751 06 Uppsala 1, eller erhållas direkt från Makerere Institute of Social Research, P.O. Box 7062, Kampala, Uganda.

Uppsala i mars 1969

Olle Nordberg

Inledning

Den östafrikanska samhällsvetarkonferensen hölls i år på Makerere University College med ett rekordantal deltagare. Över 180 uppsatser presenterades i en rad skilda ämnen: religionshistoria, historia, filosofi, juridik, geografi, sociologi, statskunskap och nationalekonomi.

Det var tjugonde året i följd som denna konferens hölls. Fram till 1966 var den arrangerad av East African Institute of Social Research på Makerere och hölls alltid i Kampala. Efter omorganisation inom det östafrikanska universitetet har ett för de tre collegen i Dar es Salaam, Kampala och Nairobi gemensamt samhällsvetarråd inrättats och det är i dess regi som denna årliga konferens numera hålls. Den cirkulerar nu också från college till college. Föregående år hölls den i Dar es Salaam. Nästa år blir det Nairobis tur.

Ursprungligen var dessa konferenser helt dominerade av socialantropologer, som under 50-talet utgjorde den nästan enda forskarkategorin i Östafrika. De tjänade som plattform för utbyte av idéer dessa socialantropologer emellan, och de utgjorde ett ofta välkommet avbrott i deras "bush-tillvaro". I samband med att självständigheten närmade sig utvidgades också forskningsintresset till andra områden. Ekonomer, sociologer och statsvetare började konkurrera med antropologerna. Detta satte också spår i konferensuppläggningsen. Den blev mer genuint samhällsvetenskaplig, och värdefulla kontakter över de disciplinära gränserna etablerades. Den tvärvetenskapliga karaktären har sedan bibehållits och även förstärkts.

Det kan vara värt att notera att religionshistorikerna, filosoferna, historikerna, språkvetarna och juristerna nu gjort sitt definitiva inträde i samhällsvetenskapen i Östafrika. Deras närvaro är garanterad i framtiden och den kan säkert leda till ett fruktbart utbyte med övriga mer "traditionella" samhällsvetenskaper som geografi, ekonomi, sociologi, socialantropologi och statskunskap.

Ett av problemen med dessa konferenser, som blivit alltmer markant på senare år, är det stora formatet. Alltför många uppsatser presenteras och man hinner bara vara med på ett begränsat antal sessioner. Detta tenderar naturligtvis att begränsa konferensens värde, i synnerhet som de olika facken eller disciplinerna delas upp i separata sammanträdesgrupper.

Hittills har inte konferenserna varit temabetonade utan var och en som velat har kunnat presentera en uppsats i valfritt ämne. Att detta är en svaghet blir alltmer uppenbart ju större antalet konferensdeltagare blir. På ett begränsat antal sessioner måste man plocka in två eller tre uppsatser som i bästa fall ytligt har något gemensamt. De som har till uppgift att "oppnera"

på eller diskutera dessa uppsatser ges en mycket svår uppgift. I de flesta fall blir det en mycket konstlad kritik där vederbörande försöker finna något gemensamt i uppsatserna snarare än att ingående granska en av dem. Vid den senaste konferensen gick mycken värdefull tid till spillo just på grund av denna brist i organisationen.

Vad man kan hoppas på i framtiden är därför att en förändring i riktning mot en mer temainriktad konferens kommer till stånd och att -- om detta är möjligt -- också antalet uppsatser per konferens skärs ned. Detta skulle vara i linje med den allt klarare "policy-orientering" som konferensen fått. Förväntningarna på dessa konferenser är så pass höga att man måste överge den "laissez-faire-attityd" som nu präglar själva uppläggningsen, om man skall lyckas behålla det väletablerade rykte som redan finns i och utanför Östafrika.

Det kan tilläggas att omedelbart före den egentliga samhällsvetarkonferensen skulle hållits en national-ekonomisk "workshop" till vilken de ledande ekonomerna i Östafrika samt mer framträdande personer i planeringsministerien i Östafrika var inbjudna. Bland annat på grund av att den senare kategorin inte hade möjlighet att närvara i någon större utsträckning inhiberades detta särskilda seminarium. Omedelbart efter huvudkonferensen hölls ett annat seminarium rörande problemen i samband med förändringar inom jordbrukssektorn i de tre östafrikanska länderna. Här var närvaron betydligt bättre och en givande diskussion hölls med representanter såväl för universitetet i Östafrika som de tre regeringarna och en del privata institutioner.

Bland de uppsatser som kan tänkas tilldraga sig ett visst intresse utanför själva Östafrika har jag valt ut ett antal. De utgör bara en liten andel av alla dem som presenterades men tillhör dem som allmänt väckte uppmärksamhet och erhöll god kritik vid de sessioner där de presenterades.

Ekonomiska forskningsproblem

Reginald Green, som för närvarande är ekonomisk rådgivare i finansministeriet i Dar es Salaam, ägnade sin uppsats "Economic Research for Tanzania - Some Reflections on Programmes, Priorities and Procedures" åt att analysera de problem som möter en nationalekonom som försöker vara "nyttig" i ett u-land. Han vet vad han talar om eftersom han varit rådgivare åt en rad olika regeringar i Afrika och Sydostasien, till exempel Nkrumahs i Ghana. Green ser som en stor fara i flera u-länder, vars regeringar utnyttjar rådgivning av högt kvalificerade ekonomer, att de senare förlorar sin förmåga att fungera som värdefulla "experter", därför att de tvingas engagera sig i alltför många udda och sekundära sysselsättningar. Deras möjlighet att ägna sig åt primärt forskningsarbete för att odla sin

Specialkunskap är mycket små. Green föreslår därför att ekonomer som en längre tid fungerar som rådgivare åt en regering skall ges ett sabbatsår för att kunna upprätthålla kvaliteten på sitt arbete.

Han framhåller vidare att kontakterna mellan en regerings finans- och planeringsministerium å den ena sidan och de akademiska forskningsinstitutionerna på det ekonomiska området å den andra inte är särskilt tillfredsställande. De flesta uppsatser som skrives till exempel inom Economic Research Bureau på universitetet i Dar es Salaam läses av väldigt få, om några, statstjänstemän. De förslag som reses, av vilka åtminstone en del kan vara värdefulla, når därför aldrig fram till adressaten: de som formulerar politiska beslut i regeringen. Han pekar dessutom på att regeringens representanter sällan har tid att närvara vid ekonomiska seminarier.

Även om det nuvarande utbytet mellan regering och universitet på det ekonomiska rådgivningsområdet i ett land som Tanzania inte är helt misslyckat kan mycket göras för att förbättra detta. Därmed råder för övrigt allmän enighet såväl bland förvaltningstjänstemän som akademiker. Forskarekonomen som endast tillfälligt fungerar som en regerings rådgivare samt statstjänstemannen med nationalekonomi som specialitet måste engagera sig i ett mer fruktbart utbyte av idéer och erfarenheter såvida inte ekonomisk rådgivning i u-länderna skall inskränka sig till kvasiprofessionalism. Helst bör de bägge ha erfarenhet av varandras sysselsättning, slutar Green.

En som i likhet med Green har erfarenhet av både ekonomisk forskning och rådgivning åt en afrikansk regering är en annan amerikansk ekonom, Ann Seidman. Hon arbetade tillsammans med Green under Nkrumah. För närvarande är hon föreläsare i nationalekonomi på universitetet i Dar es Salaam. Hennes uppsats tog upp "Some Theoretical Implications of Ghana's 1951-65 Development Experience" - ett ämne som hon haft möjlighet att studera på nära håll.

Ghanas erfarenhet, enligt Ann Seidman, leder bara till en slutsats när det gäller möjligheterna att uppnå en ekonomisk utveckling som påverkar hela landet: staten måste medvetet förändra de institutioner som byggdes upp under kolonialtiden och vilka bestämt den ekonomiska marknadens beteende även långt efter självständigheten. De sektorer där regeringens konstruktiva deltagande är nödvändigt är först och främst utrikeshandeln, jordbruksproduktionen, skapandet av vissa nyckelindustrier, den inhemska marknadsföringen, penning- och bankpolitiken.

Två villkor, som saknades i Ghana under den aktuella tiden och som delvis förklarar landets ekonomiska problem, måste uppfyllas: 1. regeringen måste tala å de gruppers vägnar som står att vinna på de föreslagna

förändringarna samt 2. all korrupktion och alla stävanden att utnyttja utvecklingsprogrammen för grupp-egoistiska skäl måste stävjas. Slutsatsen man kan dra av Ann Seidmans studie är att hade Ghana på ett tidigt stadium haft sin Arushadeklaration och en regering som var angelägen att omsätta den i praktiken hade landets ekonomi säkert sett helt annorlunda ut vid det här laget.

Planering och statistik

Professor Dharam Ghai vid Institute of Development Studies i Nairobi presenterade en uppsats som närmast var en återblick på planeringsproblemen i Kenya sedan självständigheten. Han erkänner att den reviderade utvecklingsplanen i Kenya för 1966-70 är ett dokument av hög teknisk kvalitet. Han hävdar dock samtidigt att det finns utrymme för förbättringar. Själv pekar han på några punkter som måste betraktas som svaga.

Först och främst hävdar han att planen saknar specificitet. Därför saknas förslag på konkreta projekt i planen och han menar att de som är ansvariga för planen, huvudsakligen planeringssektionen inom Ministry of Economic Planning and Development, måste ha en särskild avdelning ansvarig för projektidentifiering.

En annan svaghet är att planen i alltför stor utsträckning är ett verk av planerare enbart. Det politiska deltagandet i själva utarbetandet av planen har varit minimalt. Ett större politiskt engagemang kan hjälpa till att skapa allmänt stöd för planen bland de breda befolkningslagren.

Alltför få specialister utanför ministerierna har tagits i anspråk och detta har lett till en dålig uppskattning av vad den privata sektorn egentligen kan förmå och vilka projekt som kan anses mest lämpliga inom denna.

Det har skett lite samordning med de två östafrikanska grannländerna. Samma sak gäller för övrigt planeringsmaskinerierna i Tanzania och Uganda. Ingen strävan finns att försöka uppnå en viss grad av koordination så att till exempel utvecklingsplanerna inom industri-sektorn kunde integreras till en enhet.

Även om inte Kenya är sämre än andra länder på samma utvecklingsnivå när det gäller själva verkställandet av utvecklingsplanen, föreligger uppenbara svagheter på detta område. Stora summor avsedda att användas enligt planen kan till exempel ej utnyttjas därför att byggnadsindustrin saknar resurser.

Vidare bör nämnas att i Kenya saknas ett välutvecklat system för evalvering av hur den planerade utvecklingen framskrider. Kvartalsrapporter som skall lämnas in av skilda instanser skrivs aldrig. Därför vet man väldigt

lite om i hur hög grad målsättningarna kan uppnås inom den avsedda tidsperioden.

Professor Ghais slutsats när det gäller svagheter inom planeringsmaskineriet i Kenya äger säkert sin relevans också utanför det landets gränser. Man skulle vilja tillägga att en annan faktor som påverkar planeringen i Östafrika är bristen på tillförlitlig statistik. Endast i Tanzania har man efter självständigheten haft en mer utförlig befolkningscensus.

Vilken betydelse spelar kännedom om befolkningstätheten i olika delar av ett land, frågar sig Ian Thomas, föreläsare vid geografiska institutionen i Dar es Salaam. Han sammanfattar sitt svar i tre punkter.

Först och främst tjänar befolkningskartor syftet att informera den lokala förvaltningens tjänstemän hur befolkningen är fördelad i det område de administrerar. Sådan information saknas för närvarande och de flesta tjänstemännen, delvis därför att de är så kort tid på varje ort, har få möjligheter att få en föreställning om områdets demografiska struktur.

Vidare är sådan information av utomordentlig betydelse vid planeringsinstitutionen inom en regering. Endast med sådan information till hands kan projektallokering inom skilda sektorer bli av något värde.

Slutligen är det uppenbart, menar Thomas, att man inte kan avgöra verkan av en snabb befolkningstillväxt utan att ha kännedom om hur hög tätheten är. I ett område med låg befolkningstäthet kan en snabb tillväxt bara vara av godo, medan i ett redan tätbefolkat område den kan få allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser.

Sådana hänsyn är alldagliga i ett land som Sverige med välutvecklad statistik. I flera u-länder saknas dock denna grundläggande information och även om den händelsevis finns tillgänglig kommer den inte till användning därför att vederbörande tjänstemän inte är medvetna om betydelsen av detta material.

Planering och befolkningsmigration

Två amerikanska ekonomer, Michael Todaro och John Harris, bägge knutna till Institute of Development Studies i Nairobi, har i en uppsats under titeln "Wage Policy, Industrial Employment and Productivity in a Developing Economy: the Kenyan Experience" försökt att besvara frågan om vilket som är bäst för ett u-land - att satsa på en högt mekaniserad industriell ekonomi med en fåtalig skara kunniga och produktiva arbetare, men samtidigt en förvärrande arbetslöshet i städerna, eller en mindre mekaniserad, mer arbetsintensiv industri bestående av ett stort antal anställda arbetare med lägre produktivitet.

De bägge författarna hävdar att på strikt ekonomiska grunder kan man inte avgöra vilken strategi som ur utvecklingssynvinkel är optimal. Tar man dock i beaktande de sociala "kostnaderna" räknar de med att en politik som syftar till att integrera så många arbetare som möjligt i den industriella urbana sektorn är att föredra.

Problemet i de stora städerna i Afrika - oavsett vilken av de bägge ovannämnda strategierna man utnyttjar sig av - är den omfattande immigrationen. Lagos växer med 14 procent årligen, Nairobi med 7 procent. (Den normala årliga tillväxten i en svensk storstad är 1-2 procent). Detta ställer stora krav på stadsplanerarna och kritik har riktats mot den förhållandevis ortodoxa metod som hittills kommit till användning i Afrika. Johnstone Muthiora efterlyser i en uppsats kallad "The Human Element in City, Town and Village Planning" större mänskliga hänsyn vid planeringen av bostadsområden för den lågavlönade delen av den afrikanska befolkningen i de större städerna. De fysiska planerna har hittills haft alltför mycket att säga till om. Vederbörlig hänsyn har ej tagits till andra intressen. Hänsyn till den kulturella och sociala miljöns betydelse har genomgående förbisetts.

Eftersom de afrikanska städerna växer så mycket snabbare än de europeiska och amerikanska storstäderna är dock de metoder som kommit till användning i Europa och USA i de flesta fall av begränsat värde. Konventionella "master plans", preparerade av ett antal högt betalda utländska experter tar alldeles för lång tid att avsluta och oftast hinner man ej omsätta dessa i praktiken därför att stadsområdena växer för snabbt. Man måste söka sig fram på andra vägar, föreslår Michael Safier, forskningsassistent på Makerere Institute of Social Research.

Han hävdar i en uppsats kallad "Urban Growth and Urban Planning in Africa" att man måste närma sig problemen med en metod som är både billigare, mer effektiv och mer rörlig när det gäller att möta de växande krav en snabbt expanderande storstad i Afrika ställer. Man måste arbeta efter flera alternativ snarare än att isolera hela situationen i en omfångsrik volym utan egentlig kontakt med de ekonomiska och sociala realiteterna i u-landssamhället. Viktigare än att utarbeta en "master plan" måste vara att uppskatta de "trösklar" som måste beaktas när man försöker absorbera ett stort antal nya människor i ett givet stadsområde.

Även om de urbana problemen i Afrika, och frågan speciellt om människans bosättning i denna miljö, är av särskild betydelse skall man inte glömma bort att minst lika viktig är frågan om optimala bosättningsförhållanden på landsbygden. I speciellt Kenya och Tanzania har man experimenterat med olika former av "rural settlements". Vid årets konferens i Kampala förelåg en rapport från en grupp lärare och studenter

verksamma vid den så kallade Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning vid universitetet i Dar es Salaam. De har undersökt tolv olika settlements i Tanzania och kommit till den slutsatsen att speciellt två typer är värda att satsa på. Den första kategorin är de ujamaabyar där folk slutit sig samman frivilligt. Förutsättningarna att uppnå en god ekonomisk avkastning är där stor. Folk tycks också uppskatta den kollektiva produktionsformen och det föreligger få klagomål från medlemmar i de settlements av denna typ som gruppen studerade. En annan typ av lyckade bosättningar är de byar som spontant vuxit upp i anslutning till infrastrukturella investeringar, längs vägar eller i anslutning till nya vattenreservoarer. Här måste tonvikten i utvecklingssträvandena ligga på bättre användning av jorden eller utarbetandet av alternativa utkomstmöjligheter, vilka kan möjliggöras tack vare den existerande infrastrukturen. I motsats till fallet med ujamaabyarna är det inte lättheten att mobilisera folk till aktivt arbete som avgör den höga avkastningen utan de gynnsamma förutsättningarna som de infrastrukturella investeringarna skapat.

UNDP-biståndet

Det sista avsnittet i denna rapport skall ägnas en värdering av United Nations Development Programme's bistånd till Uganda. Den är gjord av en annan forskningsassistent vid Makerere Institute of Social Research, Susan Getelson.

UNDP är engagerade i tre projekt vilka alla äger högsta prioritet i den nuvarande utvecklingsplanen i Uganda. De är "The Management Training and Advisory Centre", ett projekt som syftar till att förbättra stammen av biffkor i landet samt Uganda Technical College. Trots sin centrala roll i utvecklingen i Uganda har UNDP, hävdar Miss Getelson, liten effekt på situationen i Uganda. Flera faktorer kan förklara detta.

Den första är att UNDP saknar pengar och inte kan satsa lika hårt som vissa bilaterala biståndsgivare. Den andra orsaken är att UNDP saknar en central ledning som kan övervaka de olika projekten och se till att de verkligen drar "sitt strå till stacken" på bästa sätt. Den operationella fasen i olika projekt försenas ofta av byråkratiska svagheter såväl inom FN:s egna institutioner som mottagarlandets förvaltning. Sådana förseningar kan gå ända upp till 2 1/2 år. Ännu en svaghet är att UNDP erbjuder färdiga "paketprojekt" som inte är anpassade till den lokala miljön. Dessutom kan i detta sammanhang nämnas att kommunikationerna mellan högkvarteret och fältstaben ofta är mycket dåliga.

Slutligen nämner Miss Getelson att åtskilliga så kallade experter tycks vara rekryterade mindre på yrkesmässiga än på personliga grunder. Flera av dem som kommit till Uganda har inte haft den nödvändiga tekniska kunskapen för det projekt de engagerats i. De saknar också genomgående kännedom om de lokala förhållandena, vilket påverkar deras möjlighet att utöva inflytande. Ugandaregeringens största svagheter i anslutning till UNDP-biståndet är att den inte är nog behjälplig i själva verkställandet av olika program och att den har svårt att skaffa fram så kallade counterparts till de utländska rådgivare som är anställda inom FN-programmet.

Avslutning

Ovannämnda rapport innehåller, som uttryckligen antytts, endast en översikt av ett fåtal av de uppsatser som presenterades vid konferensen. De som är intresserade av att erhålla en total lista över samtliga uppsatser bör skriva till Makerere Institute of Social Research, vars adress återfinns i förordet.