

SVERIGES UTVECKLINGS- SAMARBETE MED TANZANIA – HAR DET HJÄLPT DE FATTIGA?

Få om några afrikanska länder har haft ett närmare samarbete med Sverige historiskt än Tanzania, och få länder har mottagit mer bistånd. Men har Sveriges stöd bidragit till minskad fattigdom?

EBA publicerade år 2016 en utvärdering av det svenska utvecklingssamarbetet med Tanzania för perioden 1962 till 2014. Rapporten, *Swedish Development Cooperation with Tanzania – has it helped the poor?* väckte stort intresse vid publiceringen och har sedan dess återkommande refererats i debatt om, och nyhetsbevakning av, det svenska biståndet till Tanzania.

För att underlätta förståelsen av rapporten och som ett stöd för diskussionen om biståndets effekter, har EBA tagit fram denna sammanfattning av rapportens resultat, kompletterat med några kortare frågor av relevans för samarbetet efter 2014.

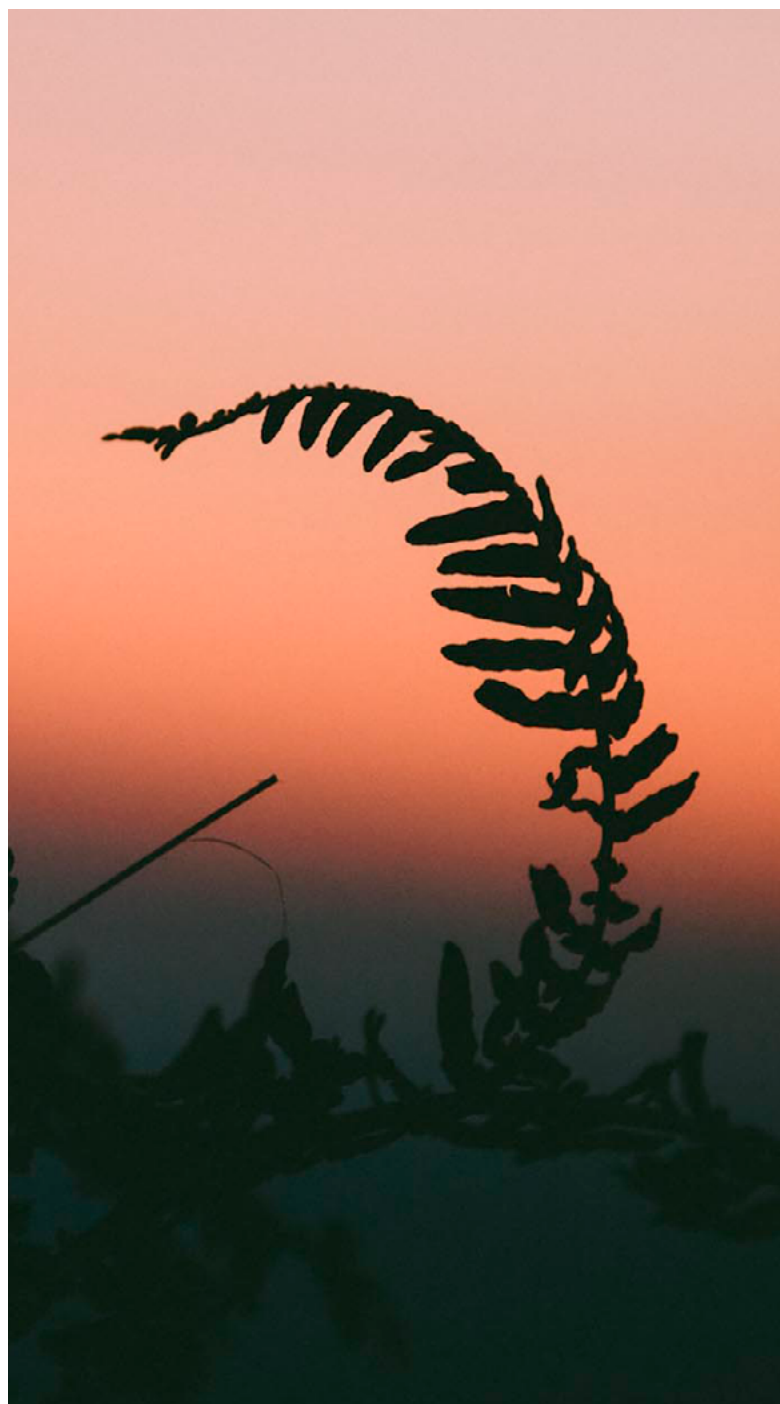
HUVUDSAKLIGA SLUTSATSER

- Det svenska biståndet har med största sannolikhet bidragit till fattigdomsreducering i Tanzania från 1962 till idag, men att frågan är svårbesvarad.
- För perioden 1962 till 1982 är det osannolikt att det svenska bilaterala biståndet bidrog till fattigdomsminskning.
- För perioden 1983 till 1996 kan det svenska biståndet i bästa fall ha bidragit på marginalen till fattigdomsminskning.
- För perioden från 1997 och framåt har Sverige bidragit till fattigdomsminskning.

SAMMANFATTNING
10
2016



EXPERTGRUPPEN
FÖR BISTÅNDSANALYS



Mer om vad rapporten kommer fram till

Få om några afrikanska länder har haft ett närmare samarbete med Sverige historiskt än Tanzania, och få länder har mottagit mer bistånd. Det svenska kontakterna inledes redan innan Tanzania grundade 1964, genom en sammanslagning av de nyligen avkoloniserade Zanzibar och Tanganyika. För att kunna säga någonting om det svenska biståndets effekter behöver det sättas i ett sammanhang av bland annat bedriven politik och omvärldshändelser under olika tidsperioder.

Det svenska biståndet till Tanzania har ofta haft starka tidstypiska drag och har genomförts i ett nära samarbete med givarsamfundet, övriga nordiska länder, USA, Världsbanken och andra internationella och multilaterala organ. Inte minst genomfördes biståndet under de tidigare faserna utifrån ett nära samarbete med den tanzaniska regeringen.

Som noterades ovan är det utmanande att enkelt sammanfatta effekterna av 50 års bistånd på fattigdom, i synnerhet i form av ett svenskt enskilt bidrag. Utvärderingen resonerar och balanserar

för- och nackdelar och ger sällan ett direkt svar. Den övergripande slutsatsen är dock att det svenska biståndet ”med största sannolikhet har bidragit till fattigdomsreducering i Tanzania sedan 1962 till idag”, men att frågan är svårbesvarad givet svängningarna i Tanzanias utveckling sedan självständigheten (sid 127). Utvärderingen delar upp de 50 åren i tre perioder.¹

Kriget med Uganda påverkade negativ

För perioden 1962 till 1982 dras slutsatsen att det är osannolikt att det svenska bilaterala biståndet bidrog till fattigdomsminskning. Under perioden (från 1960-talet och fram till tidigt 1990-tal) drev den tanzaniska regeringen en tidstypisk s.k. ”Afrikansk socialism” med fokus på industrialisering, skydd av egen industri, jordbrukskollektivisering för effektivitet och ekonomisk jämlikhet. Utöver internationella händelser som de två oljekriserna påverkade kriget med Uganda landets ekonomi negativt och hade långsiktiga negativa effekter för fattigdomsutvecklingen. Det svenska stödet anpassades till den tanzaniska utvecklingsstrategin som i efterhand har konstaterats starkt ineffektiv med avseende på ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning.

Arbetare på ett bevattningsprojekt i Tanzania.
Foto: Scott Wallace/World Bank.



Utvärderarnas slutsats är därmed att stödet delvis kan ha bidragit till den långsiktiga ekonomiska kris som denna strategi skapade. Utvärderarna pekar dock på risken att långt i efterhand bedöma detta bistånd.²

”För att kunna säga någonting om det svenska biståndets effekter behöver det sättas i ett sammanhang av bedriven politik och omvärldshändelser under olika tidsperioder.”

Avseende perioden 1983 till 1996 dras slutsatsen att det svenska biståndet i bästa fall kan ha bidragit på marginalen till fattigdomsminskning. Miljön för biståndseffektivitet denna period i Tanzania var så ogynnsam att det är svårt att föreställa sig

att någon bilateral givare kan ha bidragit mer än så. En ekonomisk kollaps i mitten av 1980-talet medförde en ekonomisk-politisk omsvängning som dock inte fick fullt genomslag förrän under mitten av 1990-talet (se utvärderingens kapitel 2).³ Från denna övergångstid och framåt har regeringspartiet varit inriktad på ekonomisk utveckling, tillväxt och investeringar.

Budgetstöd gav positivt utfall

För perioden från 1997 och framåt dras slutsatsen att Sverige bidragit till fattigdomsminskning. Denna period bedöms som mer utvecklingsvänlig trots att det också då förekom spänningar mellan den tanzaniska regeringen och givarsamfundet. Utvärderingen menar att det svenska bidraget till fattigdomsminskning till stor del grundar sig i att biståndet huvudsakligen tillhandahölls i form av generellt budgetstöd.⁴ Denna form av bistånd förefaller effektiv för inte minst icke-monetär fattigdomsminskning, ekonomisk utveckling och flera andra relaterade utfallsmått, beroende sannolikt på att givare väljer länder som anses vara lämpade för denna typ av samarbete (Dijkstra 2018). Utvärderarna drar slutsatsen att budgetstödet, knappt fyra miljarder kronor under drygt tio år, gjorde det möjligt för Tanzanias regering att stödja viktiga utvecklingsutgifter för de fattiga och stärka egna administrativa system.

I slutet av 2014 drabbades Tanzania av en korruptionsskandal i energisektorn. På grund av denna höll Sverige och ett antal andra givare tillbaka utbetalningar för budgetstödet under en period. Skandalen hade ingen koppling till budgetstödet men den

¹ Där inte annat anges är det utvärderingens beskrivningar som sammanfattas.

² Utvärderarna skriver (sid 152) att "We acknowledge that in a number of respects this is an unfair treatment of Swedish aid as it would have been difficult to do anything else. Support for the Tanzanian development strategy was also consistent with much of mainstream thinking on development at the time, and much of the economic collapse was due to factors beyond the control of the Tanzanian government. Sweden was supporting a government with which it had close relations, aligning with this government and harmonising with other donors in support of a strategy that at the time was considered by many to be entirely appropriate. But the objective reality is that the strategy failed, and both the efforts of Sweden and its donor partners failed with it".

³ Utvärderarna pekar på att Sverige (som var största givare under en lång period) var sen att stödja reformeringen av den ekonomiska politiken och därmed kan bidragit till att försena en ekonomisk vändning. De noterar dock (sid 154) att det svenska stödet till sociala sektorer kan ha bidragit till att lindra negativa effekter under omställningsperioden.

⁴ När det generella budgetstödet lyftes fram alltmär internationellt under början av 2000-talet så oroade man sig för att stödformen skulle var svårutvärderad. Det ledde paradoxalt nog till att en användbar och återkommande nyttjad utvärderingsmodell kom att utvecklas, bland annat baserat på tidiga arbeten av ekonomen Howard White (Dijkstra & De Kemp 2015).



togs av vissa i Sverige och andra givarländer som en indikation på att ett grundläggande villkor för korruptionsbekämpning inte var uppfyllda (Larsson 2018). Forskning och utvärdering har samtidigt inte kunnat visa på någon koppling mellan budgetstöd och ökad korruption och viss evidens talar för att budgetstöden stärkte kontrollinsatserna för att motverka korruption i mottagarländer (Dijkstra 2018).

”Budgetstödet gjorde det möjligt för Tanzanias regering att stödja viktiga utvecklingsutgifter för de fattiga och stärka egna administrativa system.”

På en övergripande nivå dras i EBAs utvärdering slutsatsen att det svenska biståndet under vissa årtionden hade en obetydlig eller till och med negativ effekt på fattigdomsutvecklingen i Tanzania, under en period är det svårt att dra entydiga slutsatser om resultaten och under den senare tiden i utvärderingen bidrog biståndet till att minska fattigdomen i Tanzania. Generellt visar studien därmed att resultaten förbättrats över tid.

Tidiga erfarenheter bidrog till lärande

Vi känner inte till någon studie av vilken specifik roll de tidiga erfarenheterna spelat för det förmodligen mer effektiva bistånd som kommit senare. Den negativa ekonomiska utvecklingen också med avseende på fattigdomsutveckling under de första trettio år av internationellt och svenskt bistånd, de starka följdverkningarna för Tanzanias befolkning och de tämligen hårda konfrontationerna mellan landet och det internationella samfundet (Världsbanken, IMF och de nordiska givarna) från 1970-talet och in på 1990-talet (tillsammans med den faktiska omläggningen i politik) talar dock för att viktigt lärande ägde rum i betydelsefulla aktörskonstellationer (se exempelvis Edwards 2016).⁵

⁵ Det är viktigt att notera att Tanzania 1992 (efter trettio år med svenskt bistånd) var världens näst fattigaste land (efter Moçambique) men att det idag (ytterligare trettio år framåt, också med svenskt bistånd) är ett lägre medelinkomstland som presterar, för afrikanska förhållanden, bra avseende ekonomisk utveckling och hyggligt avseende fattigdomsminskning. Utmaningarna handlar i stället om demokrati och mänskliga rättigheter samt landets demografi.

Kort om EBA, rapportens författare och metod

EBA är en statlig kommitté som oberoende utvärderar och analyserar Sveriges internationella bistånd. EBAs författare svarar självständigt för slutsatser och eventuella rekommendationer. EBA utvärderar i regel inte enskilda projekt eller program utan studerar frågor av mer strategisk eller övergripande betydelse för biståndets inriktning och genomförande. EBA har sedan 2014 publicerat 99 rapporter. Sex av dessa har haft ambitionen att genom ett långsiktigt perspektiv säga någonting om vilka resultat det svenska samarbetet med enskilda länder över tid har bidragit till.

Rapporten om Tanzania, *Swedish Development Cooperation with Tanzania – has it helped the poor?* (EBA 2016:10) författades av ett team välrenommerade internationella utvärderare och utvecklingsekonomer under ledning av professor Mark McGilivray med stöd av en internationell referensgrupp med deltagare från Tanzania samt svenska och internationella forskare och beslutsfattare.

Utgår från förändringsteori

Studien ser till helheten av utvecklingen i Tanzania och bedömer Sveriges bidrag i ljuset av landets utvecklingspolitik och dess relationer till omvärlden, inte minst till andra utvecklingsfinansiärer. Den centrala frågan är om svenska bistandsmedel bidragit till att minska fattigdomen i Tanzania. Detta är en avgränsning. Andra resultat, som har varit och är framträdande mål i det svenska biståndet, kunde t.ex. ha varit institutionsutveckling, fred och säkerhet, nationsbyggande, eller jämställdhet. Att påverka fattigdom är ett så viktigt mål att det ansågs värt en särskild studie.

Det säger sig själv att frågan om bidrag till fattigdomsminskning över denna period inte kan besvaras på ett enkelt sätt, och absolut inte med en storleksmässig beräkning eller uppskattning. Rent konkret användes en utvärderingsmodell kallad AQEF (Aid Quality Evaluation Framework) som används i situationer där det inte går att direkt mäta, observera eller kvantifiera biståndets effekter för fattigdomsreducering. Ramverket kan ses som en slags guide som styr utvärderarnas undersökningsstrategi och forskningsmetoder. Författarna utgår från en ”förändringsteori”. Utifrån vad tidigare forskning, utvärdering och beprövad erfarenhet säger om de effekter biståndet kan förväntas ha under olika förutsättningar går författarna igenom den ekonomisk-politiska historiska utvecklingen i Tanzania tillsammans med fattigdomens utveckling



Ung mamma bär sitt barn på ryggen på landsbygden i Tanzania.
Foto: Scott Wallace/World Bank.

och biståndets inriktning över tid. Genom att ställa praktiken mot det teoretiska ramverket kan slutsatser dras om utvecklingssamarbetet kan ha bidragit till fattigdomsreducering och om det är sannolikt att fattigdomsnivån i Tanzania hade varit högre utan det svenska stödet.

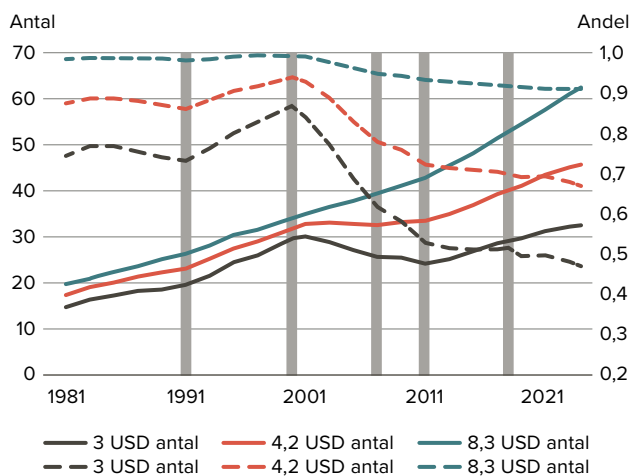
Fokuserar enbart på fattigdom

För att rapporten ska tolkas rätt och bidra till en meningsfull debatt är det viktigt att nämna några begränsningar: Den säger ingenting om resultaten av utvecklingssamarbete i andra länder eller regioner eller det svenska biståndet till landet efter 2015. Den fokuserar enbart på fattigdom, inte andra prioriteringar inom biståndet. Den behandlar resultat som är nationellt mätbara i statistiken. Goda såväl som dåliga resultat regionalt och lokalt kan uppstå utan att förändringen kan läsas av i nationell statistik.

Tanzanias fattigdomsutveckling och det svenska biståndet efter 2015

Figur 1 visar utvecklingen av så kallad monetär fattigdom (hur många som lever under en bestämd konsumtionsnivå). Figuren visar att andelen fattiga, mätt vid olika gränser för fattigdom, under de senaste decennierna minskat. Samtidigt har det faktiska antalet fattiga (på grund av befolkningsökning) ökat under perioden.^{6 7}

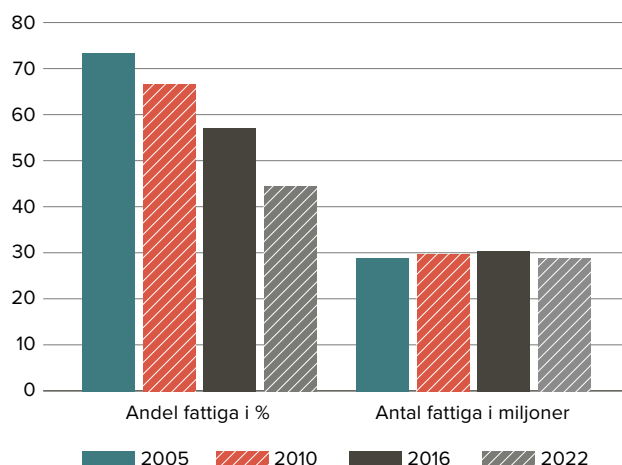
Figur 1. Monetär fattigdom, antal och andelar



Not: Vänster skala anger antal i miljoner, höger skala anger andelar.

Källa: World Bank (2025), Poverty and Inequality Platform (version 20250930_2021_01_02_PROD) [data set]. pip.worldbank.org. Accessed on 2025-11-16.

Figur 2. Andel och antal multidimensionellt fattiga



Källa: OPHI 2025 global MPI Country Briefing Tanzania.

Multidimensionell fattigdom avser mäta andra aspekter än enbart konsumtion och inkomst. Utvärderingen pekar bland annat på att den förväntade livslängden från födelsen har ökat starkt och att barnadödligheten har minskat, särskilt sedan 1990-talet. Ett index för multidimensionell fattigdom från Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) visas i figur 2. Indexet inkluderar

⁶ Se utvärderingen eller Världsbankens Poverty and Inequality Platform (<https://pip.worldbank.org/>) för förklaring. Fem hushållsundersökningar (markerade i grå vertikala streck i figuren) har genomförts under perioden. Figuren visar Världsbankens data där andel och antal före, mellan och efter dessa år har inter- eller extrapolerats vilket innebär att dessa nivåer är osäkra.

⁷ Utvecklingen i stort säger dock inte så mycket om biståndets effekter i sig. Ett bistånd kan vara effektivt i att begränsa en förvärring, och ett bistånd kan vara ineffektivt och försena en förbättring.

olika mått på hälsa, utbildning och levnadsstandard. Utvecklingen pekar på en sjunkande andel multidimensionellt fattiga sedan 2005. Till skillnad från det monetära måttet har antalet multidimensionellt fattiga inte ökat, men heller inte minskat, påtagligt.

En central underliggande utmaning för Tanzania över perioden har varit den stora befolkningstillväxten som tycks underminera många utvecklingsansträngningar. Inte minst gäller det hälsosystem, utbildning och sysselsättning. Landets befolkning har niofaldigats sedan 1960 då landet hade en ungefär lika stor befolkning som Sverige.⁸ Den höga befolkningstillväxten drivs av en kombination av en långsam minskning av fertiliteten och en snabb minskning av dödligheten, särskilt barndödligheten (Thonstad 2025). Nuvarande befolkningsprognoser pekar på att Tanzania i framtiden kan bli ett befolkningsmässigt centrum i Afrika om inte den nuvarande demografiska utvecklingen kan styras om.⁹

Den ekonomiska utvecklingen i Tanzania har alltså varit i huvudsak god sedan slutet av 1990-talet och år 2020 blev landet lägre medelinkomstland.¹⁰ Utvecklingen drivs i hög grad av kapitalintensiva investeringar som järnväg, vattenkraft, gruvor, transport, järnväg och energi (Thonstad 2025). Turism är också en betydande exportsektor. En utmaning är den stora informaliteten i ekonomin, både vad gäller anställningsförhållanden som ekonomisk aktivitet i övrigt. Dar es Salaam hamn är idag en viktig handelshub i Östafrika. Största handelspartners är Kina, Indien, Förenade Arabemiraten, Sydafrika och Kenya (men också delvis EU). Landets handelspartners får en stark roll i Tanzania och idag finns bland annat en stor och växande kinesisk befolkning i Tanzania.

Ekonomisk utveckling men demokratisk tillbakagång

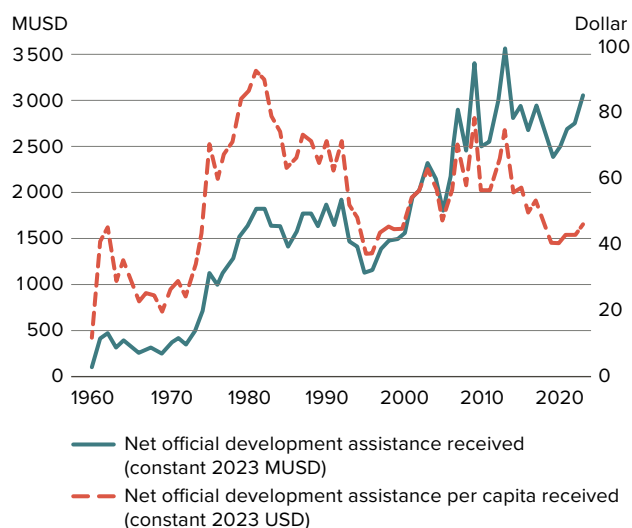
Samtidigt med den i huvudsak goda ekonomiska utvecklingen och de ökande investeringarna, har demokrati och mänskliga rättigheter under lång tid varit på tillbakagång. Regeringens agerande inför presidentvalet i oktober 2025 innebar ett val som i praktiken saknade utmanare till det sittande regeringspartiet CCM. Valutgången ledde till kraftiga reaktioner och säkerhetsstyrkorna svarade mycket brutalt på dessa protester. Vad denna kris leder till i förlängningen går det bara att spekulera om, men det är noterbart att Zanzibar inte såg vare sig större protester eller våldsam svar från makten (vilket skett vid de flesta tidigare val). Landet räknas 2025 som *elektoral autokrati* av V-Dem institutet på Göteborgs universitet (se nedan).¹¹

Figurerna nedan visar i tur och ordning totalt bistånd till Tanzania (figur 3), dess andel av BNI (figur 4), andelen av Tanzanias statsutgifter (figur 5),

samt det svenska biståndet (figur 6). Tanzania har sedan den ekonomiska omorienteringen på 1990-talet haft ett succesivt minskat bistandsberoende (ODAs andel av BNI), vilket varit en prioritering från den tanzaniska regeringen.

När budgetstöden fasades ut blev programmet Productive Social Safety Net (PSSN) en stor och viktig insats för Sverige och som sedan starten nått flera miljoner hushåll. Programmet, som precis fasats ut av Sverige, tycks ha haft ett delvis svagt ägarskap i det tanzaniska ledarskiktet (REPOA 2021), vilket dock var känt när Sverige gick in. Utvärderingar har pekat på goda resultat avseende de stora mottagargrupperna bland annat med avseende

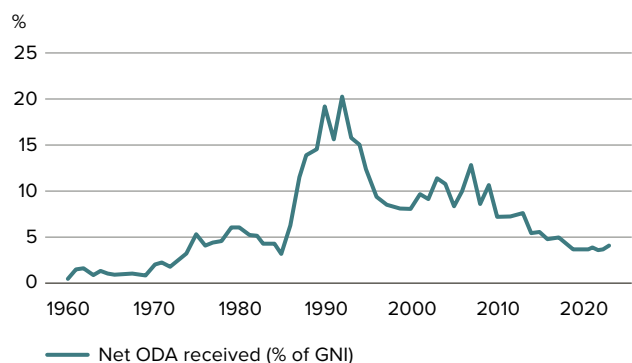
Figur 3. Samlat bistånd till Tanzania



Not: Mottaget bistånd i miljoner fasta (2023) US dollar (vänster skala) och dollar per person (höger skala). Jämför utvärderingens figur 2.10 och 2.12.

Källa: World Development Indicators (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

Figur 4. Samlat bistånd till Tanzania som andel av bruttonationalinkomsten (BNI)



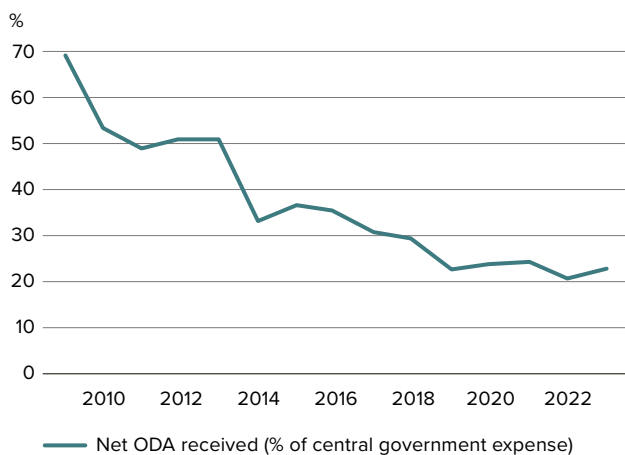
Not: Jämför utvärderingens figur 2.11.

Källa: World Development Indicators (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

på en minskad ekonomisk sårbarhet i fattiga grupper (Msuha och Kissolly 2024). Denna programform har en generellt god evidensgrund.

2025 är det svenska biståndet till Tanzanias statliga sektor i stor utsträckning inriktad på att stärka utbildningssystemet i form av resultatbaserade stöd genom Global Partnership for Education.¹² Stödet fokuserar på ett stort antal målområdet i utbildningssystemet avseende till exempel färre elever per lärare, förbättrad lärmiljö, mer resurser, bättre undervisningsmaterial och flickors tillgång till och kvarstannande i utbildning. Utbildningssystemet i Tanzania är idag starkt underfinansierat med en över tid minskad av andel av statsbudgeten

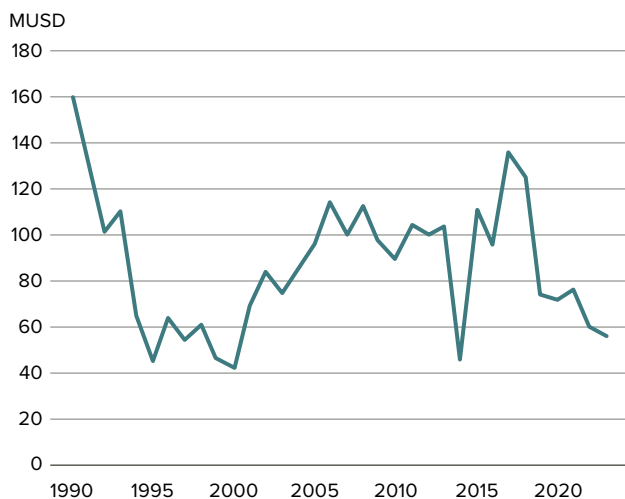
Figur 5. Samlat bistånd till Tanzania som andel av statsutgifter



Not: Jämför utvärderingens figur 2.13.

Källa: World Development Indicators (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

Figur 6. Svenskt bistånd till Tanzania, 1990-2023



Not: Utbetalningar ("disbursements") i miljoner fasta (2023) US dollar.

Källa: OECD-DAC CRS-databasen.

som används till utbildning (Thonstad 2025). Det svenska biståndet är även fokuserat på demokrati och mänskliga rättigheter (rådgivning om mänskliga rättigheter, ansvarsutkrävande, transparens och respekt för rättsstatens principer, stöd till fri media, barn och ungas rättigheter, marginaliserade grupper tillgång till rättsväsendet).

⁸ Idag har landet nästan 70 miljoner invånare med en medianålder på 17 år (jämfört Sveriges 40 år).

⁹ En nyligen framtagen prognos talar om 140 miljoner invånare år 2050.

¹⁰ Landet strävar att till 2050 nå status av högre medelinkomstland (Tanzania Development Vision 2050).

¹¹ En maktanalys för Tanzania (Hydén och Mmuya 2008) visade kortfattat att 1) makten i landet är starkt centraliserad avseende agendasättande och policyutformning, 2) makten avseende genomförande av policy är mer spridd men ineffektiv, 3) icke-statliga aktörer har begränsad påverkan på beslutsfattandet och 4) maktutövningen tenderar att göra medborgarna rädda för att uttrycka sin åsikt. Samtidigt visade studien att tanzanierna uppfattar att givarsamfundet är en viktig maktspelare i landet med påverkan på både regeringen och det civila samhället. Man kan fundera över i vilken grad detta gäller 17 år senare när statens bistandsberoende är lägre och landet befinner sig i en ny situation. Förmodligen skulle nya biståndsländer som Kina spela en viktig roll i en uppdaterad maktanalys.

¹² Till skillnad från den traditionella metoden för programfinansiering där förskottsbetalningar görs före genomförandet, får Tanzanias regering betalt baserat på prestationer baserat på en uppsättning tydligt definierade och ömsesidigt överenskomna resultat som kallas utbetalningslänkade indikatorer.

REFERENSER

Dijkstra, G. (2018), *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, EBA Rapport 2018:04, Expert Group for Aid Studies, Sweden.

Dijkstra, G., & de Kemp, A. (2015). *Challenges in evaluating budget support and how to solve them*. Evaluation, 21(1).

Edwards, S. (2016), *Is Tanzania a Success Story? A Long-Term Analysis*, Sebastian Edwards. I African Successes, Volume I: Government and Institutions, Edwards, Johnson, and Weil. The University of Chicago Press.

Hydén, G & Mmuya, M. (2008) *Power and Policy Slippage in Tanzania – Discussing National Ownership of Development*, Sida studies no. 21, Sida.

Larsson, K-A. (2018), *The rise and fall of budget support in Swedish development cooperation*, EBA Working Paper, Expert Group for Aid Studies, Sweden.

McGillivray, M., Morrissey, O., Carpenter, D., Thaarup, J (2016), *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has it helped the Poor?* EBA Rapport 2016:10, Expert Group for Aid Studies, Sweden.

Msuha, B & Kissolly, L D. (2024) *Impact of productive social safety net on households' vulnerability to poverty in Tanzania*, Cogent Economics & Finance.

Thonstad, K. (2025), *Demography, economy and education in Tanzania -with special focus on higher education and research: Drivers, volume, quality and relevance*, Norad.

