

Skrivelse 1996/97:169

De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete

[Mer om skrivelse 1996/97:169](#)

Regeringens skrivelse

1996/97:169

De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar
Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete
Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 maj 1997

Göran Persson

Pierre Schori

(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse redovisar regeringen hur Sveriges utvecklingssamarbete kan stärkas för att bidra till det övergripande målet, fattigdomsbekämpning. Inledningsvis beskrivs fattigdomens utbredning och utveckling. Därefter analyseras fattigdomens orsaker och förutsättningar för fattigdomsbekämpning. På denna grundval diskuteras utvecklingssamarbetets roll för att stödja fattiga människor och länder att ta sig ur sin fattigdom, strategiskt, metodiskt och genom olika kanaler för svenskt utvecklingssamarbete.

Fattigdomsbekämpning kräver ett integrerat synsätt, där sambanden mellan demokratisk, ekonomisk och social utveckling är centrala. En politik mot fattigdom måste främja en jämlik tillväxt och social utveckling som stärker människors säkerhet, förmåga och möjligheter. En slutsats är att ett effektivt bistånd för att stödja fattigdomsbekämpning kräver en förändrad relation mellan givare och samarbetsländerna - ett partnerskap mot fattigdom, som bygger på ömsesidiga mål och åtaganden och en samsyn om de förutsättningar och den politik som krävs för att bekämpa fattigdom.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1. DE FATTIGAS RÄTT - VÅRT GEMENSAMMA ANSVAR | 4 |
| 2. VAD ÄR FATTIGDOM? | 5 |
| 2.1 Definitioner | 5 |
| 2.2 Mått på fattigdom | 7 |
| 2.3 Vilka är fattiga och varför? | 8 |
| 3. UTVECKLINGEN AV FATTIGDOMEN I VÄRLDEN | 10 |
| 3.1 Trender för regioner och länder | 10 |
| 3.2 Prognos för framtidens fattigdom | 11 |
| 4. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FATTIGDOMSBEKÄMPNING | 12 |

| | |
|---|----|
| 4.1 Den internationella ramen | 12 |
| 4.2 Politiska och institutionella aspekter | 14 |
| 4.3 Ekonomiska aspekter | 15 |
| 4.4 Fördelningsaspekter | 17 |
| 4.5 Jämställdhet | 17 |
| 4.6 Miljö | 18 |
| 5. FATTIGDOMSBEKÄMPNING I UTVECKLINGSSAMARBETET | 19 |
| 5.1 De biståndspolitiska målen och fattigdomsbekämpningen | 19 |
| 5.2 Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning | 20 |
| 5.3 Konflikter och katastrofer | 22 |
| 5.4 En jämlik tillväxt | 25 |
| 5.5 Att stärka människors kapacitet och möjligheter | 28 |
| 5.6 Individuell säkerhet | 30 |
| 5.7 Det civila samhället och enskilda organisationer | 30 |
| 5.8 Den privata sektorns roll | 32 |
| 5.9 Nya samarbetsrelationer för fattigdomsbekämpning | 33 |
| 6. FATTIGDOMSARBETET I KANALERNA FÖR SVENSKT UTVECKLINGSSAMARBETE | 39 |
| 6.1 Sida | 39 |
| 6.2 FN-systemet | 41 |
| 6.3 Utvecklingsbankerna | 46 |
| 6.4 Fattigdomsbekämpning genom EU:s bistånd | 50 |
| 7. SLUTSATSER FÖR SVENSKT AGERANDE - ETT NYTT PARTNERSKAP I KAMPEN MOT FATTIGDOM | 52 |
| Den lokala nivån | 55 |
| Den nationella nivån | 56 |
| Den internationella nivån | 57 |

1. De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar

Uppskattningsvis 1,3 miljarder människor lever i dag i akut fattigdom. Nära en fjärdedel av jordens befolkning saknar möjligheter att täcka grundläggande mänskliga behov. Kvinnor och barn i utvecklingsländerna drabbas värst. Världens befolkning spås om tjugo år ha ökat från idag drygt 5,5 till uppemot 8 miljarder. Nio av tio kommer att födas i u-länder. Dessa människor har samma rätt som vi att utkräva sina rättigheter, befria sig från fattigdom och ha makt över sin egen situation och framtid.

Trots att levnadsnivåerna i u-länderna de senaste tio åren som helhet stigit snabbare än någonsin fortgår samtidigt marginaliseringen av många fattiga länder och av stora grupper av människor inom en rad länder. Samtidigt som fler människor än någonsin tidigare har lyft sig ur sin fattigdom, har under denna period antalet fattiga också fortsatt att öka. Och klyftorna växer. Att bekämpa fattigdom är en av de viktigaste gemensamma uppgifterna för det internationella samfundet, först och främst av moraliska skäl, utifrån solidaritet som gemensamt ansvar, och den bevisade möjligheten att ur fattigdom och förtryck skapa demokrati och välstånd.

Att avskaffa fattigdomen ligger i världssamfundets gemensamma intresse.

Fattigdom är fredens, demokratins och också utvecklingens fiende.

Fattigdom bidrar till politisk instabilitet och konflikter, flykting- och migrationsströmmar och miljöförstöring. Globaliseringen, dvs. att frågor av lokal och nationell karaktär allt oftare måste ses i ett globalt sammanhang, ställer länder inför ödesfrågor, som måste besvaras gemensamt.

Globaliseringen innebär också nya utmaningar för utvecklingssamarbetet.

Fattigdomsbekämpning genom utvecklingssamarbete är ett oundgängligt instrument för att främja fred och global säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Ytterst handlar utvecklingsamarbete om alla människors lika värde och om gemensam säkerhet, som inte enbart kan förstås som staters säkerhet utan handlar om människors livsvillkor i bred mening. Detta kommer väl till uttryck i Förenta Nationernas omfattande normativa arbete, alltifrån FN-stadgan, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och konventionen om ekonomiska och sociala rättigheter, till resultaten av 90-talets stora världskonferenser om mänsklighetens ödesfrågor.

Fattigdomsbekämpning i utvecklingssamarbetet handlar förvisso om direkta insatser för att lindra nöd, men framförallt handlar det om att bidra till att skapa förutsättningar för de fattiga att själva ta sig ur sin fattigdom. Det grundläggande ansvaret ligger hos de enskilda länderna. Deras vilja och förmåga att föra en politik som bekämpar fattigdomen är avgörande.

Utvecklingssamarbetets roll är att understödja men också påverka en nationell politik för fattigdomsbekämpning i dialog med mottagarländerna. Dialogen skall lägga grunden för ett framväxande partnerskap mellan mottagare och givare, baserat på en samsyn om de förutsättningar och den politik som krävs för att bekämpa fattigdom. Ensidiga villkor från givarländer och multilaterala organisationer bör ersättas av en mer jämlik relation och en klar ansvarsfördelning mellan parterna där mottagarlandet svarar för samordning av biståndet och samarbetet baseras på kontrakt med ömsesidiga åtaganden.

Regeringen har i de senaste budgetpropositionerna tydliggjort avsikten att stärka fattigdomsinriktningen och långsiktigheten i utvecklingssamarbetet liksom stödet till avgörande samhällsomvandlingar mot fred, demokrati och en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling. Sida har genomfört en omfattande utredning, "Promoting Sustainable Livelihoods" och mot bakgrund av denna utformat ett "hHndlingsprogram för att stödja bärkraftig försörjning och bekämpa fattigdom". På basis av bl.a. detta program, internationell forskning och över 30 års erfarenheter av utvecklingssamarbete redovisar regeringen i denna skrivelse hur fattigdomsarbetet kan ges en starkare och tydligare profil i utvecklingssamarbetet, såväl strategiskt som metodiskt, såväl i det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet som i samverkan med FN, EU och de multilaterala utvecklingsbankerna.

Regeringen kommer senare att i en särskild skrivelse närmare redogöra för hur utvecklingssamarbete kan främja en demokratisk samhällsutveckling. Därmed kommer regeringen att under denna mandatperiod i särskild skrivelse eller proposition på fyra centrala områden - miljö, jämställdhet, fattigdomsbekämpning och demokrati - ha redovisat sin politik och sökt riksdagens godkännande.

2. Vad är fattigdom?

2.1 Definitioner

Fattigdom, liksom rikedom, är inget entydigt eller lätt definierbart begrepp. Dess orsaker och karaktärsdrag tar sig olika uttryck mellan och inom länder och regioner, samt mellan olika sociala grupper, liksom mellan kvinnor och män och olika åldersgrupper. Inte sällan finner man skillnader mellan medlemmar inom ett och samma hushåll.

Fattigdomsbegreppet innehåller många olika dimensioner vilket visar sig klart när fattiga människor beskriver sin egen eller andras fattigdom. Ofta skiljer sig den bild som då framtonar från den konventionella bild som sätter likhetstecken mellan fattigdom och brist på materiella resurser.

Definitionerna är mer heltäckande, diversifierade, flerdimensionella, tvärsektoriella och kulturspecifika. De handlar också om bristen på tillgång till och kontroll över sociala, ekonomiska och politiska resurser som leder

till en oförmåga att tillfredsställa de mänskliga behoven under anständiga former. Det handlar om beroende och oberoende, t.ex. rätten att bo var man vill, att välja från vem man tar ett lån och till vem man säljer sin skörd. Det handlar om sårbarhet respektive trygghet, t.ex. att veta att man har sin utkomst tryggad hela året och att kunna göra inköp och betala räkningar när behov uppstår. Det handlar om säkerhet, t.ex. att vara förvissad om att man har vissa rättigheter - att inte behöva utsättas för våld och rättsövergrepp - trots att man saknar pengar. Det handlar också, slutligen, om förmågan att leva upp till sina sociala förpliktelser, att kunna vara en respekterad och aktad medlem av en familj och av ett samhälle.

De fattigas egen syn på sin situation

Liknande faktorer återkommer ofta när fattiga kvinnor och män, i många olika delar av världen, själva beskriver vad de uppfattar som ett gott liv och frånvaro av fattigdom. Bland dem kan nämnas:

- ✘ att ha tryggad tillgång till mat, mark, inkomst, boskap, jordbruksredskap, vatten och hälsovård,
- ✘ att ha en dräglig bostad,
- ✘ att ha tillgång till sociala nätverk, stöd och trygghet,
- ✘ att ha möjlighet att ge sina döda en hedervärd begravning,
- ✘ att kunna fullgöra sina sociala förpliktelser,
- ✘ att kunna skicka barnen till skolan,
- ✘ att inte vara beroende av att acceptera nedvärderande eller lågstatus arbeten,
- ✘ att inte vara handikappad, änka/änkling, ensam förälder eller tvingas låta barnen arbeta för andra.

Denna skrivelse utgår från en sådan bredare syn på fattigdom. Fattigdom ses som brister i tre olika avseenden, nämligen säkerhet, förmåga och möjligheter.

Säkerhet är ett grundläggande behov för alla människor. Det gäller säkerhet vid oförutsedda händelser som sjukdom, olyckor, naturkatastrofer, arbetslöshet, rättsövergrepp, våld inom och utom familjen, ekonomiska och politiska kriser. Det gäller även säkerhet inför ålderdomen. Säkerhet kan uppnås bl.a. genom traditionella sociala nätverk, försäkringssystem, transfereringar och internationellt och samhälleligt garanterade sociala, politiska och ekonomiska rättigheter.

Människors förmåga stärks genom att deras egna resurser i form av inkomst, tillgångar, sparande, hälsa, kunskap och färdigheter utvecklas. Människors möjligheter att påverka sina liv bestäms ofta av de samhälleliga förutsättningarna, t.ex. av mänskliga fri- och rättigheter, möjligheter att delta

i samhälleliga beslutsprocesser, liksom även den ekonomiska politiken.

Att utöka människors säkerhet, förmåga och möjligheter är en del av social utveckling. Social utveckling måste i sin tur ske inom ramen för en hållbar utveckling. Hållbar utveckling ses som det övergripande långsiktiga målet för all samhällsverksamhet och inbegriper ekonomisk, kulturell, social och ekologisk hållbarhet.

Fattigdomsbekämpning är en integrerad del av social utveckling, med slutmålet att avskaffa all fattigdom. Det är viktigt att betona att fattigdomsbekämpning inte främst handlar om att lindra fattigdomen genom direkta insatser utan om att via staten, marknaden och det civila samhället, skapa förutsättningar för de fattiga själva att ta sig ur sin fattigdom. Endast på detta sätt kan fattigdomsbekämpning nå långsiktiga resultat.

2.2 Mått på fattigdom

Det är uppenbart att det inte finns några enkla sätt att mäta ett så komplicerat och mångdimensionellt tillstånd som fattigdom. Det är viktigt att ha i minnet att de mått som används alltid är mer eller mindre goda approximationer.

De konventionella måtten på fattigdom baseras främst på uppgifter om inkomst per capita. Förutom att dessa endast mäter den materiella delen av fattigdomen, gör de även detta på ett ofullständigt sätt. Ofta baserar sig uppgifterna på otillförlitliga nationella data. Exempelvis underskattas ofta icke-monetära inkomster (t.ex. produktion för egen konsumtion) och inkomster från den informella sektorn.

Ofta likställs fattiga människor med människor i fattiga länder, dvs. länder med låg genomsnittlig inkomst per capita. Detta är naturligtvis missvisande, eftersom fördelningen inom länderna är ojäm och varierar starkt mellan länder. Ett mått som tar hänsyn till detta är antalet människor under en viss inkomstnivå, en s.k. fattigdomslinje. Världsbanken drar t.ex. ofta en fattigdomsgräns vid en inkomst på 1 US-dollar per dag. En svaghet med detta mått är att det baseras på uppgifter om hushållens inkomster, men inte tar hänsyn till fördelningen inom hushållen.

För att ta hänsyn till andra dimensioner än rent ekonomiska, har olika sammansatta mått utvecklats. Det mest kända är Human Development Index (HDI), som utvecklats av UNDP. Detta index är sammansatt av tre mått: BNP/capita, förväntad livslängd och ett mått på utbildningsstandarden (ett vägt genomsnitt av läskunnigheten hos vuxna och deltagande i undervisningssystemet på olika nivåer). Eftersom statistiken över sociala indikatorer är än mer bristfällig än den ekonomiska statistiken, är osäkerheten i detta mått betydande. Det har i stort sett endast kunnat användas på nationell nivå och tar därför inte hänsyn till fördelningen inom länder. För att komma åt fördelningen mellan kvinnor och män har, med svenskt stöd, ett Gender Development Index (GDI) utvecklats. Dataunderlaget för detta är ännu mycket begränsat men är under utveckling för vissa länder. Antalet länder där hushållsundersökningar genomförts har också ökat markant under senare år.

Allt tyder dock på att det finns mycket starka samband mellan olika kvantitativa mått och att det därför ändå är möjligt att få en uppfattning om fattigdomens utveckling och geografiska fördelning i grova drag. De kvantitativa måtten måste emellertid kompletteras med kvalitativa indikatorer och bedömningar som gör det möjligt att uppmärksamma mer komplexa fenomen som sårbarhet, säsongsbetonad fattigdom, säkerhet, tryggad utkomst, kontroll över sociala, ekonomiska och politiska resurser. Definitioner som används av de fattiga själva måste integreras i metoder för att mäta fattigdom.

Problemet med mått baserade på förenklingar och generaliseringar som beskrivits ovan har resulterat i att man utvecklat mer känsliga och processorienterade metoder speciellt i syfte att förstå hur fattiga kvinnor, män och barn själva uppfattar och hanterar sina livssituationer. Den nuvarande trenden är att lägga allt större tonvikt vid metoder som bygger på deltagande (participa-toriska metoder). Vikten av att lokalbefolkningen - intressenterna i utvecklingssamarbetet - deltar i förberedelser, analyser, studier, bedömningar liksom i uppföljning och utvärdering har lett till en flora av nya participatoriska tillvägagångssätt. De mest välkända är RRA (Rapid Rural Appraisal) och PRA (Participatory Rural Appraisal). Världsbanken har också, med stöd från Sverige och flera andra bilaterala givare, under senare år, genomfört ett stort antal "Participatory Poverty Assessments" (PPA). Världsbanken har i sina PPA:s anammat delar av de

förra metoderna, kombinerat dem med andra participatoriska metoder och med mer konventionell social analys. Metoderna möjliggör för fattiga människor att förbättra sina kunskaper om livsförhållanden och dela sina erfarenheter med varandra, i syfte att planera och agera. Trots att dessa metoder i allt större utsträckning tillämpats under senare år återstår arbete med att göra dem till en integrerad del av utvecklingssamarbetet. De behöver också utvecklas vidare, vad gäller informationens tillförlitlighet och relevans samt möjligheterna att i analysen gå från det lokalspecifika till det mer övergripande. Behovet av ytterligare information är stort, speciellt vad avser aspekter av fattigdom som är förknippade med demokratisk utveckling, t.ex. människors möjligheter att delta i politiska och andra beslut som rör deras egna livsvillkor, inom familjen, i lokalsamhället och på nationell och internationell nivå. Till stor del måste analyser göras för ett land som helhet,

men detta är ofta otillräckligt eftersom det centrala är att identifiera de fattiga grupperna inom ett lands befolkning.

2.3 Vilka är fattiga och varför?

Idag finns det 800 miljoner människor motsvarande 20 % av befolkningen i u-länderna som berörs av svält eller undernäring. Men svälten beror inte på brist på mat globalt sett. Livsmedelsproduktionen per capita har ökat i världen som helhet och i alla u-landsregioner, utom Afrika, sedan början av 80-talet. Idag produceras tillräckligt med mat för att föda världens befolkning, däremot råder det tveksamhet om produktionsökning även i framtiden skall kunna föda den växande världsbefolkningen. Idag svälter människor inte i första hand för att det inte finns mat, utan för att de saknar köpkraft, dvs. de är fattiga.

De fattiga är inte en homogen grupp. Ett lands fattigdom består av en mängd fattiga människor, var och en med olika orsaker till fattigdom. Att studera varje individs fattigdomssituation skulle dock vara ohanterligt. Det bästa sättet är därför att söka identifiera de viktigaste grupperna av fattiga. I det följande diskuteras allmänt vilka de fattiga grupperna är. Men det måste poängteras att en mer preciserad identifiering måste göras för varje enskilt land.

Flertalet fattiga finns på landsbygden. En viktig orsak till fattigdom på landsbygden är jordbrukets låga produktivitet. Ofta är fattigdomen störst på lågavkastande jordar i avlägsna, glest befolkade och nederbördsfattiga områden. Men skillnaderna på landsbygden är stora och i de flesta länder spelar tillgången till jord och vatten en avgörande roll för levnadsstandard. Brist på egen jord är en av de viktigaste faktorerna bakom fattigdomen på landsbygden.

Fördelningen inom hushållen är oftast ojämn, både mellan könen och mellan olika åldersgrupper. Männens kontrollerar huvuddelen av resurserna och förfogar över större delen av hushållens inkomster. Kvinnornas och barnens konsumtion och näringsintag är ofta betydligt lägre än männens. Samtidigt utför kvinnorna ofta huvuddelen av jordbruksarbetet och allt arbete inom hemmet. Nödvändigheten att söka arbete och inkomster utanför jordbruket har lett till att många män lämnat familjen, temporärt eller permanent. En stor del av hushållen på landsbygden leds därför av en ensam kvinna. Ofta tillhör dessa hushåll de allra fattigaste i inkomsthänseende. Men när kvinnor bestämmer hur inkomsten används går en större andel till att tillfredsställa familjens grundläggande behov och näringsstandard kan därför ofta vara högre i sådana hushåll.

Migration till städerna har medfört en ökande urban fattigdom.

Arbetslösheten är ett tilltagande problem och det blir i många länder allt svårare att livnära sig inom den informella sektorn. Fortfarande finns större möjligheter i städerna än på landsbygden, men när man misslyckas blir ofta fattigdomen ännu djupare genom att de sociala skyddsnet som finns på landsbygden saknas i städerna. Det finns dock starka band mellan land och stad. Många hushåll på landsbygden är beroende av släktingars inkomster i städerna. Den urbana fattigdomen kan därför även medverka till ökad fattigdom på landsbygden, liksom ökad fattigdom på landsbygden ökar trycket på urbana områden.

Fattiga barn och ungdomar är särskilt utsatta. Föräldrarnas fattigdom är den främsta orsaken till olika former av utnyttjande av barn. Det är de fattiga föräldrarna som tvingas välja mellan skolgång och arbete för sina barn. Det är oftast flickornas utbildning som offras när barnen behövs som arbetskraft, i eller utanför hemmet. När barnen berövas möjlighet till skolgång försämras deras framtidsutsikter kraftigt. Det är också främst barn till fattiga föräldrar

som drivs ut ur hemmet till ett liv som gatubarn och inte sällan barnprostitution. Barnsoldater rekryteras också främst bland barn till fattiga föräldrar.

Demografiska faktorer spelar stor roll. En snabb befolkningstillväxt är i första hand ett symptom på fattigdom. Ett stort barnantal är en strategi för säkerhet och överlevnad som påverkas starkt av bristen på jämställdhet mellan kvinnor och män. Fattiga kvinnor har ofta mindre kunskap och makt att kontrollera familjens storlek. Erfarenheterna visar att barnantalet minskar när kvinnornas position och utbildningsnivå förbättras.

En snabb befolkningstillväxt bidrar också till fattigdomens utbredning. Det stora antalet barn ökar försörjningsbördan för den enskilda familjen, vilket minskar resurserna att satsa på barnens utbildning. Barnen måste tidigare utnyttjas som arbetskraft. Utbudet av arbetskraft ökar i ett läge av redan hög arbetslöshet. Den sociala infrastrukturen belastas i ett läge av begränsade resurser. På sikt leder en snabb befolkningstillväxt till överutnyttjande av naturresurserna. Fattiga människor är både offer för och orsak till miljöförstöring. De negativa effekterna av förändringar i den globala miljön drabbar ofta de fattigaste länderna och de fattigaste människorna i dessa länder hårdast.

Under de senaste 25 åren har i genomsnitt 130 miljoner människor årligen drabbats av naturkatastrofer. De vanligaste katastroforsakerna är översvämningar och torka med åtföljande hungersnöd. Naturkatastrofer är inte i sig orsaker till mer permanent fattigdom, däremot förstärker de underliggande fattigdomsorsaker. Det är alltid de fattigaste som drabbas värst av naturkatastrofer.

Vissa grupper drabbas extra hårt av fattigdom, exempelvis de handikappade. Etniska minoriteter är diskriminerade i många länder. Krig och konflikter drabbar ofta de redan fattiga hårdast och förvärrar ytterligare deras situation.

3. Utvecklingen av fattigdomen i världen

3.1 Trender för regioner och länder

Sett i ett längre historiskt perspektiv har levnadsstandarden ökat i genomsnitt i alla världsdelar. Efter det andra världskriget har en snabb förbättring skett av de sociala indikatorerna för Asien, Afrika och Latinamerika. Den förväntade livslängden har ökat med en tredjedel mellan 1960 och 1993, deltagandet i primärskolan har ökat från 48 till 77 % och andelen av befolkningen med tillgång till rent vatten har ökat från 36 till närmare 70 % . Även den reala inkomsten per capita har ökat, med i genomsnitt 3,5 % per år. Dessa siffror speglar det faktum att utvecklingen

gett många människor ett bättre liv.

Siffrorna speglar dock inte de stora och växande skillnaderna mellan olika länder och regioner. Dessa visas, vad gäller den ekonomiska tillväxten, i tabell 1. Tillväxten har varit extremt hög (i ett historiskt perspektiv) i Östasien (inkl. Kina). Även i Sydasien har tillväxten varit hög. Däremot har BNP per capita sjunkit i Afrika under 80- och 90-talen. I Latinamerika var tillväxten negativ under 80-talet, men detta har följts av en uppgång under 90-talet. I de länder som klassificeras som utvecklingsländer i Europa och Centralasien har inkomsterna fallit drastiskt under 90-talet.

Studier som sökt uppskatta fattigdomens omfattning ger liknande resultat.

Andelen fattiga (personer med inkomst under 1 US-dollar per dag)

uppskattas ha minskat mellan 1987 och 1993, från 28 till 26 % i Östasien och från 45 till 43 % i Sydasien, medan den ökat från 38 till 39% i Afrika och från 22 till 24 % i Latinamerika. Antalet fattiga har dock ökat i alla regioner utom Östasien, vilket innebär att det totala antalet fattiga ökat från 1,2 till 1,3 miljarder. Den största fattigdomen, både absolut och relativt, finns fortfarande i Sydasien, men den ökar främst i Afrika, Latinamerika och (relativt sett mest) i de f.d. kommunistiska länderna i Östeuropa och Centralasien. Stora skillnader finns dock inom varje region. Speciellt negativ är utvecklingen i länder som drabbats av konflikter och flyktingströmmar.

Tabell 1: Årlig real tillväxt av BNP per capita (%)

1966-73

1974-80

1981-90

1991-95

Östasien

6,3

5,5

6,2

7,8

Sydasien

1,5

1,8

3,5

2,0

Afrika söder om Sahara

1,8

0,6

-1,2

-1,6

Latinamerika

4,2

2,3

-0,2

1,2

Mellanöstern och

Nordafrika

5,5

1,8

-3,2

-0,7

Östeuropa och

Centralasien

5,9

5,1

1,1

-6,3

Källa: Världsbanken.

När det gäller sociala indikatorer är skillnaderna mindre, men tendenserna är i stort sett desamma som för de ekonomiska. Human Development Index har ökat kontinuerligt i alla regioner sedan 1960, med undantag för en nedgång i Östeuropa och Centralasien sedan 1980. Bortsett från detta har utvecklingen varit långsammast i Afrika söder om Sahara. För vissa indikatorer, t.ex. deltagande i primärskolan och (i vissa länder) barnadödlighet, verkar trenden i Afrika ha vänts till en försämring under 80- och 90-talen. Skillnaderna ökar även inom de flesta länderna. I några av de snabbast växande ekonomierna har dock inkomstfördelningen blivit jämnare, t.ex. Hongkong, Malaysia, Singapore och Taiwan.

3.2 Prognos för framtidens fattigdom

Avsevärda positiva förändringar har alltså ägt rum det senaste årtiondet.

Trots detta är prognoserna för framtiden långt ifrån optimistiska.

De flesta prognoser förutsäger fortsatt hög tillväxt i Asien och en per capita-tillväxt på 2-3 % i övriga regioner under de närmaste tio åren, dvs. betydligt högre än under de senaste femton åren. Detta medför även förbättrade sociala indikatorer och minskad fattigdom. Men även i de mest optimistiska scenarierna kommer fattigdomen att vara mycket omfattande och antalet fattiga kommer att fortsätta att öka i Afrika söder om Sahara.

De fattiga kommer även i framtiden främst att finnas i Sydasiens och i Afrika samt i länder över hela världen med stora inkomstskillnader och bristande fattigdomsinriktning i sin politik. En ökande andel kommer att finnas i städerna och en ökande andel kommer att vara kvinnor och barn. Polariseringsen kommer sannolikt att fortsätta, med ökad marginalisering av individer, regioner och hela länder som följd. Sysselsättningsökningen inom den formella ekonomin blir begränsad och den informella sektorn, sociala nätverk och offentliga skyddsnät kommer att få allt svårare att upprätthålla levnadsstandarden för de utslagna. Ekonomisk och social misär, politisk instabilitet och ett återupplivande av gamla etniska konflikter, liksom utarmningen av jordar och bristen på vatten, ökar riskerna för nya konflikter och flyktingströmmar. De problem som idag drabbar i-länderna med ohållbara konsumtions- och produktionsmönster börjar uppstå i många u-länder.

Födelsetalen har fallit starkt under de senaste decennierna. De likaså snabbt minskande dödstalen har inneburit att befolkningstillväxten avtagit långsamt, men antalet födda barn per kvinna faller, vilket på sikt innebär lägre folkökning. Skillnaderna mellan olika länder och regioner är dock stora. Siffrorna är starkt påverkade av Kina med 20-25 % av världens befolkning. I Afrika har befolkningstillväxten inte sjunkit under 80- och 90-talen.

En faktor som kommer att kraftigt påverka den demografiska bilden de kommande decennierna i många fattiga länder är spridningen av aids. Detta är redan den dominerande dödsorsaken i många afrikanska länder och kommer att leda till minskad befolkningstillväxt. Effekterna av detta är speciellt negativa, eftersom främst människor i de produktiva åldrarna drabbas. Prognoser tyder på att det kommer att få drastiska effekter på medellivslängden i Afrika de närmaste decennierna. Också barnadödligheten

ökar kraftigt som följd av aids. Därtill kommer de sociala problem som uppstår genom det stora antal barn som förlorar sina föräldrar. Även om prognoserna för framtidens fattigdom som helhet kan synas pessimistiska, måste det betonas att det endast rör sig om prognoser och att verkligheten kan bli bättre. De ekonomiska förutsättningarna finns globalt sett, och de tekniska möjligheterna är bättre än någonsin. Stora förändringar har skett de senaste åren, t.ex. en kraftig ökning av utländska privata investeringar i u-länder. Tekniska framsteg sprids snabbt till varje del av jorden. Samtidigt som prognosen är dyster för många fattiga, har den aldrig varit så optimistisk för ett så stort antal människor i utvecklingsländerna. Utmaningen är att se till att denna utveckling även kommer fler av de fattiga till godo.

Det finns dessutom anledning att anta att den demokratiska utvecklingen som påbörjats under 90-talet kommer att fortsätta. De fattigas kamp för sin rätt är sällan konfliktfri. En fördjupad demokratisering öppnar både fler möjligheter till framgång och minskar risken för våldsamma konflikter. Även om demokratiseringsprocessen inte kan tas för given är respekten för mänskliga rättigheter, demokratiskt styrelseskick och fredlig konfliktlösning betydligt starkare idag än tidigare i de flesta länder.

4. Förutsättningar för fattigdomsbekämpning

4.1 Den internationella ramen

Utvecklingssamarbetet står i fokus för denna skrivelse. Globaliseringen medför emellertid att andra aspekter av i-ländernas politik alltmer påverkar de fattiga ländernas möjligheter till social utveckling och fattigdomsbekämpning. Det gäller säkerhetspolitik lika väl som handels-, jordbruks-, miljö- och ekonomisk politik. En hållbar utveckling kräver åtgärder på global, regional, nationell och lokal nivå i såväl i-länder som u-länder.

Flertalet fattiga länder är beroende av vad som händer t.ex. med budgetunderskotten i Europa och med den internationella räntenivån. De rika ländernas marknader är för nästan alla länder av större betydelse än biståndet. Samtidigt ökar u-landsmarknadernas andel i världshandeln. Många av de s.k. koherensfrågorna, dvs. samstämmigheten mellan skilda politikområden behöver angripas inte bara på nationell nivå utan framförallt internationellt.

Ett starkt internationellt regelverk gynnar den ekonomiska utvecklingen globalt och speciellt för mindre och ekonomiskt svagare länder. På sikt ligger frihandel i allas intresse och WTO ("World Trade Organization") spelar här den ledande rollen. Det är i detta sammanhang viktigt att uppmärksamma de minst utvecklade ländernas situation; för många av dessa länder innebär anpassningen till frihandel en svår process som inte ger omedelbara fördelar. Regional integration, i den mån den är ett led i liberaliseringen av handeln, är av stort värde både för i-länder och u-länder. EU kan här spela en viktig roll genom de speciella relationerna med ett stort antal av de fattigaste länderna inom ramen för Lomé-konventionen. Det föreligger ett starkt positivt samband mellan länders integration i världsekonomin och deras tillväxttakt. De länder vars integration (mätt som utrikeshandel/BNP) ökat snabbast är också de som haft den snabbaste tillväxten. De fattigaste länderna har däremot blivit alltmer marginaliserade i världsekonomin. Det är speciellt tydligt i Afrika söder om Sahara. Medan utrikeshandeln i världen ökade dubbelt så snabbt som bruttonationalprodukten 1985-94, var utvecklingen i Afrika den motsatta. Detta innebär inte automatiskt att en ökad öppenhet gentemot världsmarknaden är tillräcklig för att uppnå ekonomisk tillväxt. För en

långsiktig tillväxt krävs dock att ett land inte avskärmar sig och bygger upp ineffektiva ekonomiska strukturer. Men erfarenheterna från Östasien visar också att en utåtriktad politik inte är detsamma som frånvaro av statlig styrning

Under alla omständigheter är de fattigaste länderna beroende av den internationella ekonomin. Deras minskade integration i denna har inte minskat beroendet. Mest uppmärksammat är deras beroende av råvaruprisernas utveckling. Eftersom exporten oftast är koncentrerad till ett fåtal råvaror och priserna på dessa är utsatta för särskilt starka svängningar, blir ländernas ekonomier sårbara. Det har dessutom under en längre tid funnits en allmän tendens att råvarupriserna sjunker relativt priserna på förädlade produkter och att därför de fattiga ländernas bytesförhållande (terms of trade) försämras. En annan viktig faktor är de handelshinder de fattiga länderna ofta utsätts för på i-ländernas marknader både vad gäller jordbruksvaror och industrivaror.

Ett nytt fenomen under 90-talet är ett omfattande nettoflöde av långfristigt kapital från i-länder till u-länder (ca 240 miljarder US dollar 1995). Den helt dominerande delen av detta är privata flöden i form av lån, portföljinvesteringar och direkta investeringar. Den största komponenten är direktinvesteringar; 40 % av alla direktinvesteringar går nu till utvecklingsländer. Men en mycket liten del av detta har hittills gått till de fattigaste länderna. Kapitalflödet till Afrika söder om Sahara (ca 12 miljarder USD 1994) utgörs nästan helt och hållet av bistånd som dessutom visar en tendens att sjunka i reala termer. Det finns dock även i Afrika länder som tagit emot betydande privata kapitalflöden under senare år. Samtidigt tyngs många av de fattigaste länderna fortfarande under den skuldbörda som man ådrog sig i samband med den omfattande upplåningen på 70-talet. I en del länder har detta förstärkts genom omfattande upplåning, delvis på hårda villkor från utvecklingsbankerna och Internationella valutafonden (IMF). Det råder nu enighet om att ett antal fattiga länder har en ohållbar skuldsituation och ett initiativ för att reducera de fattigaste ländernas skulder i samverkan mellan multilaterala organ och bilaterala kreditorer och givare, Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (det s.k. HIPC-initiativet), är ett erkännande av detta. En hållbar lösning på de fattiga ländernas skuldproblem är en nödvändig förutsättning för långsiktig fattigdomsbekämpning och HIPC-initiativet är välkommet och värt allt stöd. Men även om det genomförs som planerat, kommer det att ta många år innan skuldbördan definitivt lättats för dessa länder.

4.2 Politiska och institutionella aspekter

De politiska förutsättningarna spelar en helt avgörande roll för hur framgångsrikt ett land blir i att bekämpa sin fattigdom. Avgörande är huruvida ett lands beslutsfattare har den politiska viljan och förmågan att bedriva en politik som gynnar folkflertalet. Viljan saknas ofta på grund av att tillfredsställande av vissa starka grupper sår intressen prioriteras snarare än fattigdomsbekämpning. Att fattiga människor får tillgång till den politiska makten och att makthavarna med jämna mellanrum får ställas till svars för sin politik i fria och demokratiska val, där alla ges samma förutsättningar att delta och rösta på representanter som företräder vad de själva anser vara deras intressen, är därför viktigt för att få till stånd en förändrad politik. Grunden för den demokratiska processen är att människor samarbetar och sluter sig samman för att delta och utöva inflytande i samhället. Detta samspel måste vila på demokratiska värderingar såsom respekten för mänskliga fri- och rättigheter. I grunden byggs demokratin på alla människors lika rätt och lika värde oavsett samhällsklass, ekonomiska

tillgångar, etnisk tillhörighet, kön, ålder osv. Dålig eller icke existerande folkbokföring, komplicerade valregistreringsprocedurer, dålig utbildning, brist på partier som företräder de fattigas intressen och media som inte speglar frågor av intresse för fattiga människor är dock omständigheter som försvårar ett aktivt deltagande på lika villkor i det politiska livet. Det räcker naturligtvis inte med att vilja föra en fattigdomsbekämpande politik. Förmågan att förverkliga sin vilja är minst lika viktig. En faktor som påverkar förmågan är ett lands politiska stabilitet och förutsägbarheten i den förda politiken. En fungerande offentlig sektor med tydliga och klart avgränsade uppgifter och nödvändiga resurser och kapacitet att utföra dem är annan en viktig förutsättning för ett lands förmåga att genomföra en fattigdomsbekämpande politik. Detta försvåras i de minst utvecklade länderna som ofta har en centraliserad, ineffektiv och ibland korrupt offentlig sektor byggd på en blandning av arvet från den koloniala administrationen och inflytande från planekonomiskt utvecklingstänkande. Den administrativa kapaciteten är svag och lider brist på såväl mänskliga, institutionella som ekonomiska resurser. Skattesystemen fungerar dåligt och de omfördelade mekanismerna är ineffektiva. Fattiga länder har generellt sett dåligt fungerande rättsystem på grund av avsaknad av formella rättsliga traditioner, begränsade resurser inom rättsväsendet, dålig utbildning av jurister, arkaisk lagstiftning och en korrupt

rättstillämpning. För att få tillgång till rättssystemet krävs ofta pengar vilket

får som konsekvens att det främst är de rika och resursstarka grupperna som skyddas av rättsväsendet. Ett annat problem är att i en del länder är rättsväsendet ett viktigt led i makthavarnas förtryck av mänskliga rättigheter - poliser som torterar för att få fram bevis, domstolar som dömer människor utan tillräckliga bevis och med undermåligt försvar och fängelserna som är överfulla av människor som aldrig fått sin sak prövad.

En central och ofta fortfarande underskattad aspekt av förutsättningarna för utveckling är nivån och innehållet i vad som brukar kallas socialt kapital. Det omfattar t.ex. normer, institutioner, nätverk, organisationer, traditioner och attityder i ett samhälle. Mycket tyder på att detta är en av de viktigaste faktorerna bakom en långsiktigt framgångsrik utveckling. Fysiskt och mänskligt kapital är nödvändigt, men saknas socialt kapital i form av en väl fungerande social struktur, samhörighet, förtroende och öppenhet, blir framstegen i form av ekonomisk, demokratisk och social utveckling begränsade. Betydelsen av det sociala kapitalet kan belysas ur ett institutionellt perspektiv. I Afrika saknas t.ex. ofta starka institutioner på grund av bristande samband mellan formella och informella, mellan moderna och historiskt rotade, institutioner. De formella institutionerna har införts utifrån, av kolonialmakterna och senare inte sällan av biståndsgivarna, och saknar koppling till de traditionella institutionerna och värderingarna och brister därför ofta i legitimitet.

4.3 Ekonomiska aspekter

Ett av de få säkra resultaten av alla de studier som gjorts är att det existerar

ett starkt positivt samband mellan ett lands framgång i att reducera fattigdomen hos sin befolkning och tillväxten av dess BNP per capita. Det finns inga exempel på länder som under en längre period kunnat minska fattigdomen utan en god ekonomisk tillväxt.

Även det omvända gäller: inget land kan uppnå en långsiktig tillväxt om inte framsteg görs vad gäller social utveckling. Detta beror både på att tillväxt av

det mänskliga kapitalet är en viktig grund för ekonomisk tillväxt och på att en politik som är inriktad på social utveckling skapar en stabilare och därmed mer tillväxtbefrämjande social och politisk miljö. Det råder alltså ingen motsättning mellan fattigdomsbekämpning och ekonomisk tillväxt. En fri marknadsekonomi är en förutsättning för en långsiktigt hållbar fattigdomsbekämpning. Det ger människor större frihet, kapacitet och möjligheter att skapa bättre liv för sig själva och för andra. Det viktiga i dag

är att utveckla och vidmakthålla den fria marknaden och att ge den en social och mänsklig karaktär. Detta är långtifrån ett självklart resultat av liberalisering, avreglering och privatisering. Risker är stora att marknaden, både genom för mycket och för lite reglering, tas över av särintressen och eliter. På sikt urholkar det marknadsekonomin kreativa potential.

En social marknadsekonomi förutsätter således såväl en i den ekonomiska politiken integrerad social dimension som en politik för att utveckla ett modernt samhälles hela institutionella ramverk. En social marknadsekonomi kan därmed erbjuda den hållbara länken mellan demokratiska och marknadsekonomiska samhällsomvandlingar.

Fungerande marknader är en nödvändig förutsättning för att den privata sektorn ska kunna bidra till ekonomisk och social utveckling. Staten har samtidigt en viktig roll i att tillhandahålla en ram inom vilken detta kan ske. Det gäller t.ex. makroekonomisk stabilitet, fysisk infrastruktur och enkla och tydliga spelregler för alla aktörer.

Inom ramen för makroekonomisk balans måste statens utgifter och inkomster fördelas på ett sätt som bidrar till social utveckling. En satsning på att utveckla landets mänskliga kapital ger ur ett fattigdomsperspektiv såväl direkta som indirekta effekter. Bättre hälsa och bättre utbildning höjer livskvaliteten direkt och bidrar dessutom till att höja produktiviteten. För individerna ökar därmed möjligheterna till egen försörjning och för landet som helhet möjligheterna för hållbar fattigdomsbekämpning. För att t.ex. utbildningssatsningar skall ha positiv effekt på den ekonomiska utvecklingen måste de vara av en kvalitet och art som efterfrågas av samhället. Utbildning som inte kommer till praktisk användning har marginell betydelse för landets fortsatta utveckling.

De flesta utvecklingsländer har sedan mitten av 80-talet bedrivit en ekonomisk reformpolitik, inriktad på stabilisering, liberalisering och institutionell omvandling. Denna process är minst lika djupgående i många länder i Asien och Latinamerika som i Afrika. I många länder har denna politik formaliserats i s.k. strukturanpassningsprogram som syftar till att lägga grunden för stabil tillväxt och social utveckling.

I de flesta länder har en avreglering skett av såväl inhemska marknader som transaktioner med utlandet. Genom detta har ökad effektivitet uppnåtts, kostsamma och snedvridande subventioner avskaffats och incitament skapats för ökad produktion och sysselsättning. Men insikten har samtidigt ökat om att detta inte är tillräckligt för att åstadkomma hållbar ekonomisk utveckling och reducera fattigdomen. Det har visat sig svårt att upprätthålla makroekonomisk balans och speciellt att undvika stora budgetunderskott. Detta har lagt en stor del av bördan för stabilisering på penningpolitiken, som därmed riskerar att bli alltför restriktiv och hämma investeringar och tillväxt. Skuldbördan är också ett fortsatt problem i många länder, trots de skuldlättnader som genomförts. I ett läge där statsutgifterna bör minska har samtidigt en allt större del av dessa utgjorts av skuldtjänstbetalningar, vilket tvingat fram nedskärningar av andra statsutgifter.

I de flesta fall har regeringarna, med stöd av bl.a. Världsbanken, sökt skydda de sociala sektorerna i denna nedskärningsprocess. De sociala sektorernas andel av statsutgifterna, exklusive skuldtjänst, har ökat under strukturanpassningsprocessen och även deras andel av BNP har ofta kunnat upprätthållas eller öka. Men när man använder det mest relevanta måttet, nämligen utgifterna per capita, visar det sig att dessa har fallit i de flesta länder. Problemet är alltså inte att strukturanpassningen speciellt drabbat sociala sektorer, utan att den inte haft tillräckligt positiva tillväxteffekter. Under alla omständigheter har programmen i många fall associerats med en försämrad situation för fattiga grupper. Mer kan och måste göras för att integrera fattigdomsbekämpning i strukturanpassningsprogrammen. Ofta har fattigdomsbekämpning lagts ovanpå programmen under rubriken social dimensions of adjustment men utan att ges samma tyngd som det ekonomiska reformprogrammet. I framtiden måste effekterna på de fattiga vara en utgångspunkt för programmen

Strukturanpassningsprogrammen har utsatts för hård kritik. De har upplevts som påtvingade utifrån, främst av IMF och Världsbanken, som villkor för dessa institutioners långivning. Idag råder emellertid stor enighet om att en nödvändig förutsättning för att dessa program ska lyckas lägga grunden för långsiktig tillväxt är att de utformas och genomförs av landets egen regering och egna institutioner. Regeringarnas och institutionernas legitimitet och demokratiska förankring hamnar därmed i centrum.

4.4 Fördelningsaspekter

Det råder alltså ett klart positivt samband mellan tillväxt och fattigdomsminskning på nationell nivå. Men vad som gäller länder i genomsnitt gäller inte nödvändigtvis alla invånare i dessa länder. Fördelningen av vinsterna av den ekonomiska utvecklingen är lika viktig. Om fördelningen blir mer ojämn, bidrar den ekonomiska utvecklingen mindre (eller inte alls) till fattigdomsbekämpning.

Fördelningen av inkomster och framförallt av naturresurser (jord och vatten) är också en viktig förklaring till varför länders ekonomiska utveckling skiljer sig så starkt. Det är idag allmänt vedertaget (inte minst på grundval av erfarenheterna från de asiatiska mirakelländerna) att en relativt jämn fördelning förbättrar inte bara förutsättningarna för social utveckling utan även för ekonomisk utveckling och tillväxt. På lång sikt är det just interaktionen mellan ekonomisk utveckling och en socialt acceptabel fördelning som skapar de bästa förutsättningarna för fattigdomsbekämpning. Ekonomisk tillväxt kan vara av olika typer med olika effekter på fattigdomen. En snabb ekonomisk tillväxt kan ske på bekostnad av långsiktigt hållbar utveckling, genom överutnyttjande av begränsade naturresurser och olika former av miljöförstöring. Den kan också vara koncentrerad till isolerade delar av ekonomin, t.ex. råvaruutvinning, utan nämnvärda positiva effekter för majoriteten av befolkningen. Det som eftersträvas är alltså inte bara tillväxt i allmänhet utan vad som skulle kunna kallas jämlik tillväxt.

En jämlik tillväxt måste uppfylla bl.a. följande villkor:

- den måste vara förenlig med ett långsiktigt hållbart utnyttjande av naturresurserna,
- den måste integrera ett jämställdhetsperspektiv mellan män och kvinnor,
- den måste vara bred och diversifierad i meningen att den omfattar många olika sektorer,
- den måste vara relativt jämnt geografiskt fördelad,
- den måste ge positiva inkomsteffekter för viktiga sociala grupper och för den helt övervägande majoriteten av befolkningen,

- den måste leda till ökad sysselsättning.

4.5 Jämställdhet

En majoritet av världens fattiga (enligt FN:s beräkningar ca. 70 %) utgörs av kvinnor. Fattigdomen har ofta fått ett kvinnligt ansikte och det talas alltmer om en ökad feminisering av fattigdomen. Kvinnors fattigdom kan mätas både i ekonomiska termer och i termer av bristande ekonomiska möjligheter att forma sina egna liv och att delta i beslut som rör den egna familjen, lokalsamhället och nationen.

Fattiga kvinnor såväl på landsbygden som i städerna har ofta dubbla roller med arbete i och utanför hemmet. Trots att kvinnorna utför nästan allt hemarbete svarar de också för huvuddelen av jordbruksarbetet och är överrepresenterade inom den informella sektorn.

I fattiga familjer med begränsade resurser tvingas ofta flickor stanna hemma från skolan, både på grund av kostnader för skolgången och eftersom flickornas arbete bidrar till familjens försörjning. I fattiga familjer diskrimineras också ofta flickor vad gäller tilldelning av mat och mediciner. Det ekonomiska argumentet för jämställdhet är starkt men ofta underskattat. Med ökad jämställdhet ökar förutsättningarna för hållbar utveckling.

Jämställdhetsaspekter kan vara avgörande för om ett ekonomiskt reformarbete skall lyckas. Kvinnors begränsade tillgång till resurser i form av kapital, mark, inkomster eller krediter liksom ofta begränsade möjligheter för kvinnor att delta i beslutsfattande fora försvårar kvinnors och därmed ofta lokalsamhällets möjligheter att t.ex. investera i lönsam produktionsteknik och att svara på marknadsekonomiska incitament.

Det är därför viktigt att i ekonomisk planering analysera och ta hänsyn till både kvinnors och mäns roller och till såväl den produktiva som den reproduktiva delen av ekonomin. Det behövs också en djupare kunskap om hur förändringar på det makroekonomiska planet påverkar mikronivån, särskilt inom familjen så att ekonomisk tillväxt sker i samspel med en jämnare resursfördelning som ger alla, oberoende av kön, ekonomisk eller social ställning, del av utvecklingen.

Genom att integrera ett jämställdhetsperspektiv på olika politikområden skapas varaktiga förutsättningar för att förändra politiska, ekonomiska, sociala och kulturella betingelser i ett samhälle på ett sätt som både bidrar till jämställdhet mellan kvinnor och män och till bättre möjligheter att bekämpa fattigdom. Jämställdhet mellan män och kvinnor är en rättighetsfråga och en grundläggande utgångspunkt för en samhällsutveckling där fattigdomsbekämpning prioriteras.

4.6 Miljö

Det existerar ett nära men komplext samband mellan miljö och fattigdom. Många miljöproblem orsakas eller förvärras av fattigdom, exempelvis överbetning, avskogning, jorderosion och förstörelse av den marina miljön. Negativa effekter på miljön uppstår oftast när fattigdomen är kombinerad med andra faktorer, som hög befolkningstillväxt, brister i ägande- eller nyttjanderätter till naturresurser, otillräcklig lagstiftning, kortsiktig ekonomisk politik och olika marknadsmisslyckanden. Bristande kunskap samt frånvaro av demokratiskt inflytande och demokratiska kontrollinstrument utgör andra viktiga faktorer.

Alla dessa faktorer leder till ytterligare svårigheter för människor att försörja sig och därmed till ökad fattigdom. Att bekämpa fattigdom är därför nödvändigt för att uppnå en, ur naturressynpunkt, hållbar utveckling. Samtidigt är insatser för att förbättra miljön i de fattiga länderna centrala för

fattigdomsbekämpning.

Ofta drabbas fattiga kvinnor extra hårt av miljöförstöring, exempelvis eftersom minskad tillgång på ved och rent vatten tvingar dem gå allt längre och använda en allt större del av sin arbetstid åt detta, vilket lämnar mindre tid för både jordbruket och barnen. Miljöförstöring bidrar också till naturkatastrofer och till att förvärra dess effekter för de fattiga. Miljontals människor har tvingats lämna sina hem på grund av brist på naturresurser och detta antal kommer att öka kraftigt. Ett tiotal länder med över 400 miljoner invånare, beräknas stå inför akut vattenbrist inom de närmaste årtiondena.

Men miljöproblem är inte alltid kopplade till fattigdom. Det finns många exempel på att fattiga människor utvecklat ett levnadssätt med stort hänsynstagande till miljön. Å andra sidan är de rika, både i i- och u-länder, orsak till långt mer omfattande miljöförstöring än de fattiga. Snabb ekonomisk tillväxt och därav följande nya produktions- och konsumtionsmönster leder ofta till ökad miljöförstöring som särskilt drabbar de fattiga i u-länderna, framförallt i städerna. Men med dagens och än mer morgondagens tekniska lösningar är det långtifrån nödvändigt. Det är därför viktigt att ställa miljökrav på den ekonomiska utvecklingen som en grundläggande förutsättning för att åstadkomma långsiktigt hållbar utveckling.

5. Fattigdomsbekämpning i utvecklingssamarbetet

5.1 De biståndspolitiska målen och fattigdomsbekämpningen

Målen för Sveriges utvecklingssamarbete har växt fram under bred politisk enighet. Det svenska utvecklingssamarbetet har mycket länge haft en klar inriktning på fattigdomsbekämpning. Redan i regeringens proposition 1962:100 angavs att "målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Efter den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) antog riksdagen en liknande formulering. Utvecklingssamarbetet skulle syfta till att "åstadkomma en höjd levnadsnivå och rättvisare levnadsvillkor för fattiga människor, för att deras grundläggande behov skall bli tillfredsställda och för att de skall bli engagerade i de politiska beslut som styr samhällsutvecklingen" (UU 1978/79:1).

Målet uttyddes i följande delmål:

- resurstillväxt,
- ekonomisk och social utjämning,
- ekonomisk och politisk självständighet,
- demokratisk samhällsutveckling.

Ett femte biståndsmål om:

- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön
- antogs av riksdagen (prop 1988/89:100, UU 1988/89:19, rskr 1988/89:163) efter en översyn av de biståndspolitiska målen (SOU 1987:28).

Ett sjätte biståndsmål om att:

- främja jämställdhet mellan kvinnor och män

antogs av riksdagen våren 1996 (prop 1995/96:153, UU 1994/95:15).

Regering och riksdag har slagit fast att det inte finns någon inbördes rangordning mellan de biståndspolitiska målen (prop 1995/96:153). En samverkan mellan de angivna målen är nödvändig för att uppnå det övergripande målet att förbättra de fattiga folkens levnadsnivå. Målen är viktiga i sig, men också förutsättningar för att det övergripande målet skall nås.

Samtidigt som målen fortsatt är relevanta, har metoder och synsätt på utvecklingens villkor och förutsättningar gradvis fördjupats. Det gäller inte bara i Sverige utan även internationellt. Jämfört med tidigare ofta förenklade

analyser och lösningar ses nu utveckling som något mycket komplext. Synen på statens roll har förändrats, medan betydelsen av såväl näringslivet som det civila samhället lyfts fram. Att all utveckling måste bygga på samarbetsländernas egen vilja och förmåga är grundläggande. Denna bredare analys ligger till grund för förändringar i utvecklingssamarbetets inriktning, former och instrument. Biståndet har emellertid ofta kännetecknats av en betydande tröghet. Den dagliga verksamheten för många givare domineras fortfarande av mer eller mindre fristående projekt, som ofta är illa integrerade med samarbetslandets prioriteringar och förmåga.

Denna skrivelse är ett inslag i det förändringsarbete som det svenska utvecklingssamarbetet för närvarande genomgår. Med tanke på att det internationella utvecklingssamarbetet med varje utvecklingsland involverar ett stort antal givarländer, multilaterala och enskilda organisationer, måste det svenska utvecklingssamarbetet, liksom andras, utformas i samarbete och samsyn med både samarbetslandet och med andra givare. Förutsättningarna för detta är på det hela taget bättre än någonsin tidigare. Den internationella samsynen har stärkts påtagligt under 1990-talet. Insikten är nu allmän om vikten av ett nytt partnerskap, som ger utvecklingsländerna större ansvar och större möjligheter att uppfylla detta ansvar. Utmaningen är att förverkliga denna insikt.

Men utvecklingssamarbetet är bara ett, om än viktigt, instrument för Sveriges stöd till de fattiga ländernas utveckling. Det är därför viktigt att Sveriges prioritering av fattigdomsbekämpning präglar även andra politikområden. I dessa avseenden har Sverige ofta varit och bör förbli ett föregångsland, med sin starka strävan efter fred, frihandel och solidaritet. Utvecklingssamarbetet måste också inriktas så att det ger stöd till andra politikområden, t.ex. genom bidrag till uppbyggnad av kapacitet i samarbetsländerna. Sverige har, liksom andra i-länder, skäl att ständigt pröva koherensen, samstämmigheten i den förda politiken, utifrån en strävan att bidra till ett solidariskt internationellt samarbete.

5.2 Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning

Utvecklingssamarbetet kan inte skapa demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Detta måste växa fram inifrån nationen själv, men utvecklingssamarbetet kan spela en viktig, strategisk roll som stöd i de demokratiska processerna genom att stödja framväxten av ett civilt engagemang för sådana processer och utvecklingen av för ett demokratiskt styrelseskick nödvändiga institutioner.

En politik som främjar utveckling av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter för de allra fattigaste innebär först och främst att förbättra fattiga

mäns och kvinnors möjlighet att påverka sin egen och sina barns situation genom att stärka deras möjligheter att delta i det politiska livet och att hävda

sina rättigheter. Det handlar om att skapa förutsättningar för alla att delta i

val och vara tillräckligt informerade för att kunna fatta självständiga beslut. Även om nationella val naturligtvis är viktiga för alla människor i ett land är de lokala valen och det lokala styret och förvaltningen ofta det som närmast berör fattiga människor. Det är också på det lokala planet som fattiga människor har en reell möjlighet att aktivt delta i beslutsfattandet.

FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna avser att slå vakt om alla människors rätt och lika värde oavsett samhällsklass, ekonomiska tillgångar, etnisk tillhörighet, kön etc. Generellt sett kan man dock säga att det är de

rika som idag får sina rättigheter tillgodosedda, medan de fattigas rättigheter kränks vad avser de politiska och medborgerliga såväl som de ekonomiska, kulturella och sociala rättigheterna. Fattiga människor saknar ofta både kunskap om sina rättigheter och resurser för att få dem tillgodosedda. Ansträngningarna att befästa demokratin blir inte framgångsrika om inte rättsstaten samtidigt stärks. Ett fungerande och oberoende rättsväsende är dels en garant för demokratin och dess institutioner, dels en förutsättning för att de medborgerliga och politiska mänskliga rättigheterna skall respekteras. En grundpelare i vårt sätt att se på demokrati är att kvinnor och män skall ha lika möjligheter att delta i de demokratiska processerna. Trots att många länder anslutit sig till FN:s konvention från 1979 om eliminering av alla former av diskriminering av kvinnor råder fortfarande stor ojämlikhet mellan kvinnor och män. Kvinnor i allmänhet, och fattiga kvinnor i synnerhet är ofta diskriminerade både vad gäller deltagande i det politiska livet och åtnjutande av mänskliga rättigheter. Kvinnor utsätts för olika former av förtryck, diskriminering och våld. En speciell fokusering på kvinnors deltagande i de politiska processerna och kvinnors rättigheter är därför nödvändig.

Fattiga barn är mer sårbara och utsatta än andra barn för kränkningar av mänskliga rättigheter. Även om barnkonventionen ratificerats av nära nog samtliga FN:s medlemsländer återstår mycket arbete innan barnens rättigheter respekteras i alla länder. Föräldrars fattigdom är i praktiken ofta en orsak till att barnens rättigheter kränks. Barn drabbas hårt av krig och konflikt, inte minst genom att de ofta tvingas delta som soldater. Därför är en bättre tillämpning av barnkonventionen och utvecklingen av ett starkare skydd mot barnsoldater något som främst kommer de fattiga barnen till del. Att verka för efterlevnad av FN:s konvention om barnets rättigheter utgör en viktig del i det svenska utvecklingssamarbetet - såväl multilateralt som bilateralt. Ökad uppmärksamhet ägnas åt det växande våldet och den förnedring som barn, inte minst fattiga barn, utsätts för. Sverige är aktivt såväl

i arbetet med att få till stånd ett tilläggsprotokoll till barnkonventionen om barn i väpnade konflikter som höjer rekryteringsåldern från 15 till 18 år som i arbetet mot kommersiell och sexuell exploatering av barn.

Regeringars och myndigheters utövande av god samhällsstyrning framhålls alltmer som en fundamental förutsättning för en utveckling som kommer alla medborgare i ett land till del. Demokratiskt styrelseskick är av fundamental betydelse för god samhällsstyrning då ansvaret för den offentliga sektorns skötsel främst utkrävs genom att de ansvariga politikerna ställs till svars vid allmänna val. Insyn i förvaltningen förutsätter också oberoende media och fri opinionsbildning. Reformering av förvaltningen är nödvändig för att förhindra ineffektivitet i många u-länders offentliga verksamhet. Korruption är en faktor som förhindrar en god samhällsstyrning i många länder och som dessutom leder till omfattande slöseri med statens resurser. Genom stöd till reformering av statsförvaltningen, t.ex. när det gäller principer för rekrytering, lönesättning och befordran, kan biståndet bidra till att minska förutsättningarna för korruption. Biståndsgivarna bör också ta upp dessa frågor i dialogen med samarbetsländerna och tydliggöra att korruption inte tolereras i samband med användningen av biståndsmedel.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning innebär bl .a.:

- att i dialogen med de svenska samarbetsländerna i ännu större utsträckning lyfta

fram och på ett tydligt och öppet sätt diskutera frågor som rör demokrati och respekten för mänskliga rättigheter;

- att prioritera stöd till utvecklingen av lokal demokrati;
- att stödja reformer av offentlig förvaltning och öka fokuseringen på decentralisering och kommunal förvaltning;
- att stärka rättsstaten med tonvikt på de funktioner som är viktiga för fattiga människor;
- att i stöd till valprocesser prioritera de delar som förbättrar fattiga kvinnors och mäns möjligheter att delta i val;
- att särskilt främja kvinnors deltagande i de demokratiska processerna;
- att verka för och på olika sätt stödja länderna i deras strävan att leva upp till FN:s

konventioner om mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och barns rättigheter;

- att särskilt motverka att barn utsätts för våld och förnedring,
- att stödja utvecklingen av oberoende och pluralistiska media som behandlar fattigdomsrelaterade frågor och /eller riktar sig till fattiga människor,
- att i dialogen med samarbetsländerna tydliggöra att korruption inte tolereras i samband med användningen av biståndsmedel.

5.3 Konflikter och katastrofer

Fattigdom och väpnade konflikter är ofta sammanfallande företeelser. Av världens 45 fattigaste länder har över hälften under det senaste decenniet fått sin sociala och ekonomiska bas ytterligare eroderad av krig och andra våldshandlingar.

Även om de flesta sociala konflikter i någon mån kan härledas till fattigdom, är orsakssambanden dem emellan komplicerade och utan automatik: fattigdom leder inte självklart till konflikt men däremot leder konflikter nästan alltid till ökad utarmning.

De flesta människor strävar efter att uppnå så stor säkerhet som möjligt för sig själva och sina närmaste. I situationer med ojämn fördelning av resurser, diskriminering och marginalisering av vissa grupper i samhället finns det ett intresse hos dessa grupper att få till stånd en förändring av situationen. Om samhället saknar förmåga att lösa sådana konflikter med fredliga medel finns det stor risk för att man istället försöker lösa dem med våld. Den väpnade konflikten är ett faktum.

En alarmerande tendens är att kriget ibland utvecklas till försörjningskälla för vissa grupper. Stridigheterna handlar inte alltid om politiska mål, utan om kontroll över resurser och lukrativ illegal handel. Ett fattigdomsbekämpande och konfliktlösande bistånd måste därför inriktas på att skapa och stimulera civila utkomstmöjligheter, såväl i städerna som på landsbygden.

En grundförutsättning för utveckling är fredlig samexistens och respekt för kulturella olikheter. All utveckling är inte omedelbart fredsfrämjande. En fredsfrämjande social utveckling innebär att sociala orättvisor minskas, att ekonomisk eller politisk marginalisering motverkas och att hänsyn tas till minoritetsgruppers rättigheter. Dessa grupper är ofta inbegripna i konflikter utan att grundorsaken till våld ligger i etniska eller kulturella skiljaktigheter.

Snarare är det ofta så att politisk oförmåga eller ovilja att ta itu med marginaliseringen av vissa grupper i samhället är den verkliga bakomliggande orsaken till att samhällsmotsättningar urartar i våldsamma konflikter. Ett fattigdomsinriktat bistånd måste därför särskilt beakta sociala

orättvisor och skevheter när det gäller hur gemensamma och knappa resurser utnyttjas och fördelas.

Allt utvecklingsbistånd bör präglas av konfliktmedvetenhet. På samma sätt som miljökonsekvensbedömningar numera ingår i normal biståndshantering bör även konfliktanalys ingå i biståndets beredningsprocess. Metoder för detta bör utarbetas.

Såväl det humanitära biståndet (katastrof- och flyktingbistånd samt bistånd till återuppbyggand) som det mer långsiktiga utvecklingssamarbetet bör vinnlägga sig om konfliktmedvetenhet. Det långsiktiga biståndet kan få oavsiktlig inverkan på lokala konfliktskeenden. Den dramatiska utvecklingen i Rwanda, ett av världens mer biståndsberoende länder, är ett exempel på hur angeläget det är att utvecklingsbiståndet tar fasta på konfliktrisken. Trots långvarigt och omfattande bistånd som i enskildheter varit lyckosamt har utvecklingsbiståndet till Rwanda inte fungerat som konfliktdämpande faktor.

Nittioalets svårlösta interna konflikter är en påminnelse om nödvändigheten av att föra in konfliktlösning och konfliktförebyggande i biståndshanteringen. Detta gäller såväl vårt eget bistånd som vårt agerande i multilaterala organisationer.

Det råder ett komplext mönster av samband mellan konflikter, fattigdom och akuta katastrofer. En katastrofsituation ses ofta som en relativt temporär och isolerad situation, men detta överensstämmer inte med verkligheten. Det är nästan alltid de fattiga som drabbas av konflikter och katastrofer, något som i sin tur förstärker deras fattigdom. Naturligtvis inträffar naturkatastrofer även i utvecklade och politiskt stabila länder, men beredskap och kapacitet finns att återställa uppkomna skador, även när de är omfattande.

Sett till effekterna på människors levnadsbetingelser är naturkatastrofer i själva verket inte så mycket beroende av naturen som av fattigdomen och dess miljö. Akut hungersnöd beror inte på brist på mat globalt sett. Ofta finns mat tillgänglig inom relativt korta avstånd från den plats där svält förekommer. Naturkatastrofer är inte heller alltid tillfälliga. Vissa grupper inom vissa områden drabbas t.ex. av mer eller mindre regelbundet återkommande torkkatastrofer.

För att lindra situationen för offren för konflikter och katastrofer, går en stor

del av biståndet till humanitärt bistånd. Denna andel har ökat kraftigt under senare år. Detta bistånd måste i högre grad ta hänsyn till de komplexa orsakssambanden bakom katastrofsituationer.

Att lindra en konflikts sociala effekter måste även inbegripa ansträngningar att få till stånd en bestående lösning på det mänskliga lidandet. Det gör biståndets olika instrument - humanitär hjälp, uppbyggnad av ett rättsväsende och av demokratiska styrsystem samt socialt och ekonomiskt bistånd - nära sammanflätade. Det gör också att biståndet i konfliktsituationer måste knytas till politiska initiativ för fred och säkerhet i utsatta områden.

Gränsen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd är flytande. Det humanitära biståndet måste beakta de långsiktiga orsakerna till katastrofer liksom de långsiktiga effekterna av det bistånd som ges. Katastrofbistånd har ofta haft negativa effekter, t.ex genom livsmedelsbistånd som minskat förutsättningarna för lokal produktion. Ofta har biståndet riktats till de direkta symptomen men bortsett från de drabbades totala situation. Stödet vid torkkatastrofer inriktas främst på att lindra den akuta hungern, medan mindre uppmärksamhet riktas mot långsiktiga effekter, exempelvis förlust

av boskap. I framtiden måste det ske ett närmare samspel mellan olika biståndsformer där målet är att skapa varaktiga förbättringar och förebygga katastrofer. Ett brett perspektiv måste anläggas där inte bara den akuta nödsituationen utan även begrepp som livsmedelssäkerhet, som står för ett helhetsperspektiv, står i fokus.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet i samband med konflikter och katastrofer innebär bl. a.:

- att inarbeta metoder för konfliktanalys i beredningsprocessen;
- att föra in konfliktlösning och konfliktförebyggande i den allmänna biståndshandlingen;
- att i konfliktsituationer knyta biståndet till politiska initiativ för fred och säkerhet i utsatta områden;
- att beakta katastrofernas komplexa orsaker och de drabbades totala situation vid utformandet av humanitärt bistånd;
- att i katastrofsituationer samordna humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd med det gemensamma målet att skapa varaktiga förbättringar och förebygga framtida katastrofer.

5.4 En jämlik tillväxt

Viktiga delar av biståndet syftar främst till att främja mottagarlandets ekonomiska tillväxt, exempelvis stöd till strukturanpassning, kapacitetsutveckling och fysisk infrastruktur. Men de ömsesidiga sambanden mellan ekonomisk tillväxt och social och mänsklig utveckling gör att det knappast är möjligt att skilja på fattigdomsorienterat och tillväxtorienterat bistånd. Däremot är frågan om tillväxtens innehåll av avgörande betydelse. Syftet med utvecklingssamarbetet bör vara att stärka den positiva interaktionen mellan ekonomisk och social utveckling, dvs. att bidra till en jämlik tillväxt.

Fördelningen av inkomster och resurser spelar en stor roll. En positiv utveckling uppnås lättare i ett land med jämn fördelning. Det är svårt att på kort sikt förändra den grundläggande fördelningen i ett samhälle. Biståndets roll i en sådan process är begränsad, men inriktningen av biståndet kan ändå spela en viktig roll på lång sikt.

Nationella omfördelningstrategier kan vara svåra att genomföra i praktiken. De flesta utvecklingsländer har utvecklade institutioner och förvaltningens administrativa kapacitet är svag. Skattesystem fungerar dåligt och de omfördelande mekanismerna är ineffektiva. Rikare regioner med ett bättre utgångsläge gynnas ofta medan de fattigare, ofta svårtillgängliga, regionerna riskerar tilltagande marginalisering. Resurser för nödvändiga investeringar för att bryta denna negativa spiral når inte fram. Biståndsresurser som överförs till den centrala regeringen går många gånger i oproportionerligt stor utsträckning till de större städerna. I sådana fall kan det vara nödvändigt

att överväga en decentralisering av insatserna. Ett utvecklingssamarbete direkt med lokala myndigheter, institutioner och grupper kan vara effektivast för att bekämpa fattigdomen.

Genom de ekonomiska reformer som genomförts under de senaste tio åren har förutsättningarna ökat för att uppnå en mer jämlik tillväxt. Till följd av avregleringarna avspeglar priserna idag bättre de verkliga knapphetsförhållandena, dvs. kapitalet är dyrt och arbetskraften billig, vilket bör leda till mer arbetsintensiva investeringar och ökad sysselsättning. Reformerna inom jordbrukssektorn har skapat bättre förutsättningar för småbönder att sälja sina produkter, tack vare bättre priser och friare val av

kanaler för marknadsföring och vidareförädling. Liberaliseringen har också skapat bättre förutsättningar för privata småföretagare som tidigare hindrades av omfattande regleringar och byråkrati. Det finns många exempel på att detta verkligen medfört ökade inkomstmöjligheter för de fattigare delarna av befolkningen. Men de positiva effekterna uppstår inte automatiskt.

En viktig orsak till detta är att många strukturella hinder för en jämlik tillväxtprocess återstår även efter att en ekonomi uppnått grundläggande makroekonomisk balans och skapat grundförutsättningar för en fungerande marknadsekonomi. Inom jordbruket är ofta den ojämna fördelningen av jord det största hindret, speciellt i Latinamerika och i södra Afrika. Någon form av omfördelning av jordbruksmark är nödvändig i dessa länder, men erfarenheterna visar att drastiska jordreformer är svåra att genomföra. Ökad beskattning av stora och extensivt utnyttjade jordar samt skapande av en fungerande marknad för köp och försäljning av jord kan vara ett alternativ i en del länder. Vid alla jordreformer måste dock småbönderna garanteras säkra brukningsrätter till jorden. Speciellt viktigt är att kvinnor ges lika rättigheter att bruka jorden, t.ex. vid arvskiften.

Grundläggande problem för småjordbrukarna är bristande tillgång till krediter, utsäde, gödningsmedel och jordbruksredskap. Ansträngningar för att öka tillgången till insatsvaror och stärka kanalerna för avsättning av produkterna för småjordbruket bidrar till en jämlik tillväxtprocess. Men även effektiva program för småjordbrukarna når sällan de allra fattigaste på landsbygden, exempelvis bönder i avlägsna områden eller lantarbetare utan egen jord. Jordbruksprogram tenderar dessutom att rikta sig till männen och bortser ofta från kvinnornas situation. Program som direkt riktar sig till avlägsna områden, jordlösa och kvinnor är nödvändiga för en jämlik tillväxt. Forsknings- och utbildningsinsatser för produktionsökning inom jordbrukssektorn bör göras på ett sätt som främjar en uthållig och kretsloppsanpassad produktion av livsmedel. Därför är det av vikt att stödja lokalt anpassad forskning och utbildning, i synnerhet med inriktning på områden med lägre potential.

Både i städerna och på landsbygden behövs speciella åtgärder för att göra det möjligt för småföretagare att utnyttja de förbättrade förutsättningar som de ekonomiska reformerna skapat, främst genom krediter och anpassad utbildning. Speciellt viktigt ur fattigdomsperspektivet är mikroföretag (med mindre än 10 anställda). Dessa utgör en stor del av företagssektorn, speciellt när det gäller sysselsättningen. De leds ofta av kvinnor och är till stor del lokaliserade på landsbygden. En jämlik tillväxt förutsätter ökad sysselsättning. Reformprocessen, liksom biståndet, måste bygga på en prioritering av arbetsintensiv tillväxt, samtidigt som kvinnor och män måste garanteras likvärdiga arbetsvillkor i denna process.

Den fysiska infrastrukturen är av avgörande betydelse för en jämlik tillväxt, både som förutsättning för större investeringar och för att människor ska kunna utnyttja sina resurser och tillfredsställa sina behov. Investeringar i en storskalig infrastruktur är nödvändiga men ofta mycket kostsamma och skapar begränsat antal arbetstillfällen. Det finns i de flesta länder möjligheter att finansiera dessa med privat kapital. Ett fattigdomsorienterat bistånd bör därför främst inriktas på småskaliga projekt som bedrivs med arbetsintensiva metoder. Den framtida driften och underhållet av investeringarna bör ges särskild uppmärksamhet. De fattiga bör själva delta i planering och genomförande och ges huvudansvaret för underhållet.

Även när det gäller finansiering av investeringar finns det goda skäl att prioritera lokala lösningar. Det formella finansiella systemet har ofta visat

sig dåligt anpassat för att finansiera småskaliga projekt på landsbygden, även om dessa kan vara mycket lönsamma. Lokalt baserade finansiella institutioner (den mest kända är Grameen Bank i Bangladesh) kan också vara mycket framgångsrika i att bidra till resursmobilisering för de fattiga. För kvinnor, som ofta saknar tillgång till krediter genom andra kanaler, kan s.k. mikrokrediter vara ett effektivt medel att ta sig ur fattigdomen och skapa en egen försörjning.

För vissa infrastrukturinvesteringar (t.ex. brunnar) kan också användaravgifter vara en finansieringskälla, förutsatt att de behålls av projektet och att lokalbefolkningen har inflytande över förvaltningen. Ett ökat privat ansvarstagande måste förenas med att centrala och framförallt lokala myndigheter ökar mobiliseringen av intäkter, t.ex. genom att bredda skattebasen och öka effektiviteten i indrivningen av skatter och avgifter.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet för att främja en jämlik tillväxt innebär bl. a.:

- att integrera fattigdomsbekämpning i strukturanpassningsprogrammen så att effekterna på fattiga blir utgångspunkten, bl. a. genom att lägga större tonvikt på fördelningen i statsbudgeten ur ett fattigdomsperspektiv;
- att samarbeta direkt med lokala myndigheter, institutioner och grupper framförallt i de fall då svagare regioner eller grupper annars riskerar att missgynnas;
- att bidra till att utveckla centrala och lokala myndigheternas kapacitet att mobilisera intäkter;
- att stödja en gradvis omfördelning av jordbruksmark i länder med mycket ojämn jordfördelning;
- att stödja jordbruksprogram som direkt riktar sig till avlägsna områden, jordlösa och kvinnor;
- att stödja lokalt anpassad forskning och utbildning kring produktivitetshöjande metoder inom jordbrukssektorn, i synnerhet med inriktning på områden med lägre potential;
- att stödja reformprocesser som syftar till arbetsintensiv tillväxt och där kvinnor och män garanteras likvärdiga villkor i processen;
- att främja småskaliga projekt som bedrivs med arbetsintensiva metoder och där de fattiga själva deltar i planering och genomförande samt har huvudansvaret för underhållet;
- att prioritera lokala lösningar, som lokalt baserade finansiella institutioner, vad gäller resursmobilisering för fattiga kvinnor.

5.5 Att stärka människors kapacitet och möjligheter

Människor är den viktigaste resursen i alla samhällen. Att inte utnyttja och utveckla denna resurs är samhällsligt slöseri. Men social utveckling handlar inte bara om att utveckla människor som resurs, utan framför allt om att öka den enskilda människans valmöjligheter i ett samhälle som erbjuder sådana på jämlika villkor. Jämlikhetsaspekten är viktig för att alla grupper ska kunna vara delaktiga i den sociala utvecklingsprocessen.

Avsaknaden av möjlighet till egen försörjning är en grundläggande orsak till fattigdom. För utveckling av människors möjligheter krävs tillgång till hälsovård och utbildning. Fattiga människor saknar dessutom oftast möjlighet att påverka och förbättra sin situation. De saknar kontroll över produktiva resurser och politiskt inflytande. Dessa brister måste åtgärdas på makronivå, i syfte att skapa en politik för social utveckling.

Ohälsa, liksom otillräcklig utbildning, är viktiga både som orsaker till och

effekter av fattigdom och bristande utveckling. Investeringar i hälsoutveckling och utbildning som ger en friskare och bättre utbildad befolkning är därför viktiga för ekonomisk, social och demokratisk utveckling. Stöd till dessa sektorer handlar idag mest om strukturella reformer. De syftar till att få till stånd en fungerande hälsoadministration, en

jämnare fördelning av hälso- och sjukvården, mer vård för mindre pengar, decentralisering för att öka människors inflytande och metoder för bättre prioriteringar. Det handlar också om att ge grundläggande utbildning till alla, att höja utbildningens kvalitet samt att nå eftersatta grupper. Direkta insatser för fattigdomsbekämpning (oavsett om dessa finansieras av bistånd eller av inhemska resurser) förutsätter en noggrann definition av målgrupperna. Insatserna måste dessutom utformas så att de svarar mot målgruppens behov och angriper de specifika orsakerna till fattigdom för varje grupp för att stärka människors kapacitet att själva påverka och förbättra sin situation och erbjuda nya möjligheter. Erfarenheter visar att program och projekt som utformats och genomförts med deltagande av målgruppen har större möjligheter att bli framgångsrika. För vissa grupper kan satsningar på social infrastruktur som nya former för äldreomsorg, investeringar i fysisk infrastruktur eller förbättrad tillgång till

kapital vara det bästa sättet att utöka möjligheterna. Offentliga sysselsättningsprogram kan vara ett sätt att nå de fattigaste grupperna, för vilka arbete även till låga löner innebär en förbättring. Stöd till människor (speciellt kvinnor och ungdomar) som vill starta egna företag är ett annat. För grupper med små möjligheter att erhålla sysselsättning och försörjning kan insatserna behöva inriktas på transfereringar. Utbildning av kvinnor har stort genomslag både på deras egen, familjens och barnens levnadsstandard. Ofta krävs dock betydligt mer djupgående förändringar för att kvinnor skall få en mer jämställd situation i familjen och i samhället. För att kvinnor skall kunna omsätta utbildning i en yrkesverksamhet krävs att mäns inställning till hemarbete förändras och att samhället bistår med att undanröja hinder för att lätta kvinnors börda av att vara dubbelarbetande, t.ex. nya former för omsorg för familjemedlemmar, liksom stöd till kvinnligt deltagande i politiska församlingar och beslutande organ.

Kvinnor som erhåller utbildning och arbete föder färre barn och barnen får bättre hälsa och utbildning. I länder där åldringar och arbetslösa erhåller försörjning på annat sätt än genom barnen förefaller befolkningstillväxten vara lägre. I samhällen där barns överlevnadsmöjligheter förbättras minskar storleken på barnkullarna. Sammantaget leder detta till att antalet människor som kommer att födas in i en framtida fattigdom minskar. De första åren är av kritisk betydelse för en människas utveckling vad avser intelligens, personlighet och socialt beteende. Att förbättra barns levnadsförhållanden är inte bara en självklar prioritering utan en investering i en nations framtid. Åtgärder som obligatorisk skolgång och förbud mot barnarbete bidrar på lång sikt till att förbättra deras levnadsstandard. De allra fattigaste som lever utan marginaler har också minst möjligheter till en förbättrad livssituation. De riskerar också att marginaliseras än mer när samhället i övrigt utvecklas. De har inga resurser att avvara för investeringar i högre framtida konsumtion och nödgas välja ett magert men säkert utfall framför ett potentiellt större men osäkert. Därmed är de ofta hänvisade till ineffektiva produktionsmetoder och stagnation. Insatser i form av små lån till låg ränta kan hjälpa till att starta en utvecklingsprocess och insatser som

skyddar mot hungersnöd vid tillfälliga kriser kan fungera som riskspridare. Det är viktigt att insatserna uppfattas som goda alternativ av individerna själva. Samtidigt måste de också vara i överensstämmelse med den övergripande politiken i landet. Exempelvis är lån för jordförbättrande investeringar knappast effektiva om tydliga och transparenta regler för äganderätt helt saknas i samhället. Lån för att starta egen sysselsättning är inte meningsfulla om nödvändig infrastruktur saknas för att få avsättning för de producerade varorna.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet för att stärka människors kapacitet och möjligheter innebär bl. a.:

- att utöka fattiga människors möjligheter, t.ex. genom utbildnings- eller hälsoinsatser, social eller fysisk infrastruktur, tillgång till kapital, sysselsättningsprogram eller stöd till att starta egna företag;
- att utforma projekt och program i samarbete med och för genomförande och uppföljning av de fattiga själva;
- att stödja utbildning av kvinnor;
- att undanröja hinder för att lätta kvinnors börda av att vara dubbelarbetande, t.ex. genom nya former för omsorg om familjemedlemmar;
- att stödja kvinnligt deltagande i politiska församlingar och beslutande organ;
- att verka för obligatorisk skolgång och förbud av barnarbete.

5.6 Individuell säkerhet

När fattiga människor själva beskriver sin fattigdom pekar de ofta på svårigheter att erhålla en säker försörjning, inte bara under normala förhållanden, utan även vid oförutsedda händelser som sjukdom, arbetslöshet, olyckor, naturkatastrofer, politiska och ekonomiska kriser. Detta gäller även svårigheter att försörja sig vid framtida förutsedda händelser som ålderdom.

Olika strategier har traditionellt använts av människor för att hantera kriser och överleva även vid katastrofer. Informella system täcker behovet av omsorg och försörjning då den egna förmågan av något skäl satts ur spel. De bygger ofta på familjeband i vid bemärkelse. I många kulturer har barn en viktig roll att fylla för att försörja föräldrar vid oförutsedda händelser och under ålderdomen.

Utveckling och modernisering medför specialisering, differentiering, och ökad rörlighet, som kan bidra till att öka produktivitetsnivåer och materiell standard. Dock medför modernisering också i vissa avseenden ökad sårbarhet för individer. Modernisering bidrar till att traditionella omsorgssystem bryts ner. I fattiga länder saknas ofta resurser att skapa nya alternativ. Resultatet blir att allt fler gamla helt saknar försörjning och omsorg. Då behövs alternativa omsorgslösningar, som inte bygger på traditionella familjeband.

I utvecklingsländerna saknas ofta formella försäkringssystem som garanterar försörjning vid oförutsedda händelser då den egna förmågan begränsas eller saknas. Statliga pensionssystem, privata pensionsförsäkringar och andra former för långsiktigt sparande saknas helt eller är behäftade med så stor osäkerhet att sparande måste ske på annat sätt. Stöd till ett aktivt sparande i yrkesverksam ålder i form av uppbyggnad av trovärdiga system kan därför vara en viktig form av fattigdomsbekämpning. Formella lösningar kan dock endast ersätta informella om de av enskilda

individer bedöms som attraktiva och trovärdiga. Trovärdigheten är intimt förknippad med systemens finansiella hållbarhet, den politiska ledningens legitimitet, förvaltningens kompetens och rättrådighet på kort men framförallt på lång sikt. Denna trovärdighet kan endast byggas upp inifrån av stater och dess företrädare. Den kan i ringa omfattning ersättas av utländska aktörer, även om de kan bidra med stöd.

En starkare fattigdomsinriktning i utvecklingssamarbetet för att stärka individuell trygghet och säkerhet för de fattigaste och mest utsatta grupperna innebär bl. a.:

- att stödja alternativa omsorgslösningar för att minska individers sårbarhet;
- att stödja ett aktivt sparande i yrkesverksam ålder i form av uppbyggnad av trovärdiga system såsom pensions- och försäkringssystem.

5.7 Det civila samhället och enskilda organisationer

I utvecklingen av det svenska samhället har framväxten av olika typer av folkrörelser varit mycket viktig. Fackföreningsrörelsen, kvinnorörelsen, kyrkorna, Röda korset, den kooperativa rörelsen, miljörörelsen och de politiska partierna, för att bara nämna några, har spelat en stor roll i arbetet

för ett mer demokratiskt, jämställt och jämlikt Sverige, inte minst i tillvaratagandet av de fattigas intressen, rättigheter och röster. På samma sätt är framväxten av ett civilt samhälle fundamental också i u-ländernas utveckling. Det svenska utvecklingssamarbetet försöker på olika sätt stödja denna utveckling och de svenska enskilda organisationernas engagemang och arbete spelar här en viktig roll. Deras folkrörelseförankring och basen i den svenska folkbildningstraditionen ger dem en styrka som kan användas för att stödja utvecklingen av enskilda organisationer i mottagarländerna och för att stärka det civila samhällets institutioner.

De svenska enskilda organisationernas arbete i Afrika, Latinamerika och Asien påbörjades långt innan det statliga svenska biståndet tog form. De har spelat en avgörande roll inom utvecklingssamarbetet både som självständiga aktörer och som samarbetspartners inom det statligt finansierade biståndet. Precis som deras roll och arbete i det svenska samhället varierar, bedriver de många olika verksamheter i det internationella samarbetet. Det går dock att huvudsakligen dela in aktiviteterna i tre områden: politisk påverkan i normativa frågor, organisations- och kompetensutveckling samt direkt stöd till speciella målgrupper vilket ofta inkluderar fattiga och utsatta män och kvinnor. Allt arbete som riktar sig mot t.ex. skolor och sjukhus är dock inte per definition fattigdomsinriktat.

Generellt har de svenska organisationerna under senare år börjat förändra sin verksamhet från direkt stöd och genomförande till normativt arbete och stöd till utveckling av nationella och lokala organisationer. Denna utveckling ligger helt i linje med det statliga biståndets utveckling och är en konsekvens av insikten att det bara är landet självt och dess egna invånare som kan lösa sina egna problem. Att se till att också normativt arbete och organisationsutveckling får en tydlig fattigdomsinriktning är en viktig utmaning för de svenska organisationerna. Samtidigt kan konstateras att organisationerna i samarbetet med sina partners har utvecklat kontakter och nätverk som ger speciell kunskap vilket, om den används rätt, kan ge dem en unik roll i bekämpandet av fattigdomen.

För ett par år sedan genomförde Sida en särskild studie av effekten av enskilda organisationers bistånd. Studien redovisar framför allt två slutsatser. För det första lyckas organisationerna väl med att uppnå de

uttalade och omedelbara målen. Den andra slutsatsen är att detta inte i sig innebär att insatser lett till en långsiktigt hållbar utvecklingseffekt. Det konstateras att organisationernas arbete tenderar att få större genomslag där det finns en stödjande infrastruktur, dvs. där staten är närvarande. Omvänt betyder det att effekten av organisationernas arbete tenderar att bli mindre där de behövs som mest; där ingen annan finns på plats och där det är som svårast och mest kostsamt att arbeta. I sådana situationer är det oftast bara möjligt att på kort sikt lindra effekterna av akut fattigdom, men knappast att i ett långsiktigt perspektiv få till stånd hållbar utveckling. För detta krävs ett

samspel mellan många olika faktorer, bl.a. att ekonomin är relativt dynamisk. En slutsats är att stöd till en utveckling som höjer de fattigas levnadsnivå inte är en fråga om antingen statligt bistånd eller enskilda organisationers bistånd. Det handlar om både och, där den enes roll inte kan tas över av den andre.

Enskilda organisationer har också kommit att spela en avgörande roll i det internationella samfundets svar på komplexa katastrofer och är ofta först på plats med humanitärt bistånd till drabbade människor. Förutom att mobilisera egna resurser fungerar de som kanaler för regeringars bistånd och som samarbetspartners till de olika FN-organisationerna som arbetar i katastroferna. Eftersom organisationerna ofta arbetar ute i fält, nära människorna har de ofta större möjligheter än t.ex. det multilaterala systemet att upptäcka potentiella katastrofer. De har dessutom fått en allt viktigare roll i att sätta glömda eller ännu ej upptäckta katastrofer på kartan.

5.8 Den privata sektorns roll

Bistånd från stat till stat har varit den dominerande formen för resursöverföring till de fattiga länderna under 60-, 70- och 80-talen. I ett mindre antal länder har dessutom detta bistånd varit en dominerande del av resursmobiliseringen överhuvudtaget. Mycket tyder på att detta håller på att förändras under 90-talet.

För det första har de privata flödena till utvecklingsländer ökat kraftigt. Nettoflödet har femdubblats från 1990 till 1995. Samtidigt har det offentliga biståndet minskat. I många länder finns också tydliga tecken på en ökad mobilisering av inhemskt privat kapital. Detta pekar på nödvändigheten att ompröva och precisera biståndets roll. Biståndet måste ses som komplement till såväl privata internationella flöden som till inhemsk (privat och statlig) resursmobilisering. I bästa fall bör biståndet fungera som katalysator för andra resurser.

Resonemanget gäller även resurser för fattigdomsbekämpning. Syftet med fattigdomsbekämpning är att skapa förutsättningar för fattiga människor att själva ta sig ur sin fattigdom. Detta sker ofta bäst genom en effektiv privat sektor, t.ex. genom goda förutsättningar för småföretagande. Den privata sektorn kan också utnyttjas för att effektivt tillhandahålla varor och tjänster för de fattiga. Slutligen kan den privata sektorn (hushåll och företag) bidra till finansieringen av fattigdomsbekämpande åtgärder i privat såväl som offentlig regi.

För det offentliga biståndet innebär detta att det bör inriktas på att komplettera och stimulera privat deltagande i fattigdomsbekämpningen. Även i framtiden kommer sannolikt merparten av detta bistånd att kanaliseras till den offentliga sektorn, för att stödja en politik som befrämjar

fattigdomsbekämpning. Men den privata sektorns roll måste i ökad utsträckning tas med i bilden. För det första bidrar den förbättrade

makroekonomiska miljön till att många u-länder blir kommersiellt intressanta. Det svenska biståndets roll bör här vara att genom information och kontaktskapande medverka till att svenska företag utnyttjar de möjligheter som detta innebär. För det andra kan biståndet bidra till att mobilisera privat kapital för utveckling genom olika former av subventionerade kreditsystem och garantisystem.

Det svenska näringslivet är sedan länge involverat i enskilda projekt i fattiga länder. En dialog mellan företrädare för näringslivet i Sverige och i samarbetsländerna bör uppmuntras genom att arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, branschorgan och enskilda företag inbjuds att samverka i arbetet med att minska fattigdomen. Likaså kan kontakter etableras mellan t.ex. svenska myndigheter och kommuner och deras motsvarigheter i samarbetsländerna. En samverkan mellan den privata och den offentliga sektorn i dialogen bidrar till att göra den effektivare.

5.9 Nya samarbetsrelationer för fattigdomsbekämpning

En grundläggande förutsättning för framgångsrik fattigdomsbekämpning är att de fattiga själva känner ansvar för och delaktighet i processen. Det måste finnas ett ägarskap hos den slutliga målgruppen för utvecklingssamarbetet. Ett i-lands regering har sällan direkta relationer med de fattiga som är målgrupp för fattigdomsbekämpningen. Det är därför viktigt att alla relationer i utvecklingssamarbetet utformas så att de stärker ägarskapet hos målgruppen. En förutsättning för detta är att alla relationer bygger på ett genuint partnerskap.

Det finns idag en stor enighet bland biståndsgivarna om att den traditionella relationen mellan givare och mottagare måste ersättas av ett partnerskap. Detta har tydligast formulerats i dokumentet "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation" som antogs av OECD:s utvecklingskommitté (DAC) på högnivåmötet 1996. Den grundläggande tanken i partnerskapsrelationen är att komma bort ifrån synen att de rika länderna ska göra något för de fattiga. Utgångspunkten är istället att samarbeta med de fattiga och att stödja deras egna utvecklingsansträngningar.

Det är viktigt att betona att måttet på en framgångsrik fattigdomsbekämpande politik inte är antalet speciella projekt för de fattiga. Det handlar inte heller främst om att inrikta biståndet på sektorer (t.ex. hälsovård och utbildning) som anses speciellt viktiga för de fattiga. Naturligtvis bör en stor del av resurserna gå till dessa sektorer men fattigdomsbekämpning i utvecklingssamarbetet handlar mycket mer om ett synsätt som måste vara vägledande i ett antal val som görs av den svenska regeringen och av Sida.

Fyra typer av val är speciellt viktiga:

1. Valet av samarbetsländer. Sverige har idag någon form av utvecklingssamarbete med praktiskt taget alla utvecklingsländer. Koncentrationen ligger på ett begränsat antal länder, främst de s.k. programländerna för vårt bilaterala utvecklingssamarbete. I andra länder sker utvecklingssamarbetet främst via svenska enskilda organisationer eller via Sveriges bidrag till de multilaterala institutionerna.

Valet av samarbetsländer bör ur ett fattigdomsperspektiv styras av två kriterier:

- ländernas behov, dvs. graden av fattigdom,
- ländernas möjligheter att bedriva ett fattigdomsinriktat utvecklingssamarbete, dvs. främst deras vilja och förmåga att genomföra en politik mot fattigdom och för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Samarbete med länder som visar en stark vilja och förmåga till fattigdomsbekämpning bör prioriteras. Det räcker inte med en uttalad vilja från regeringen utan den måste också föra en öppen dialog med det civila samhället för att etablera ett verkligt nationellt ägarskap.

2. Valet av samarbetspartners och kanaler. I varje land måste lämpliga samarbetspartners och kanaler för samarbetet väljas. Den dominerande formen i utvecklingssamarbetet har varit och kommer även i framtiden att vara en relation med regeringen i samarbetslandet. Ofta har denna kompletterats med relationer med (främst svenska) experter, konsulter, företag och institutioner i de konkreta projekten eller processerna. I det multilaterala samarbetet upprättas den direkta relationen med multilaterala organ. Sverige upprättar också relationer med andra biståndsgivare vid samfinansiering eller givarkoordinering. En viktig del av det svenska utvecklingssamarbetet sker också via svenska enskilda organisationer eller genom en direkt relation med lokala enskilda organisationer.

Valet av samarbetspartners och kanaler måste variera beroende på situationen i varje enskilt land. Det finns ingen given formel för hur ett fattigdomsorienterat utvecklingssamarbete bör utformas. En ökad flexibilitet och öppenhet för nya relationer är dock nödvändig. De nya relationerna kan t.ex. innebära direkt stöd till lokala myndigheter med medverkan av lokala enskilda organisationer och privata företag. Fortfarande behövs stöd, t.ex. genom svenska experter och företag, men syftet är att bygga upp kapacitet som finns kvar när biståndet avslutas, inte att leverera resurser för att "hjälpa". Den avgörande skillnaden är ägarskapet hos den grupp som avses direkt gynnas av biståndet.

3. Val av former och metoder. De flesta studier som gjorts av biståndets effektivitet visar att effekterna ofta är påtagliga i enskilda projekt, men att det är svårare att bevisa positiva resultat på makronivån. En viktig förklaring till den synbara paradoxen med effektivitet på mikronivå och ineffektivitet på makronivå är att biståndet under lång tid varit fokuserat på enskilda projekt. Det måste dock betonas att den effektivitet som studerats i utvärderingar av biståndsprojekt mest har handlat om en teknisk effektivitet och i förvånansvärt liten utsträckning om hur fattigdomsmålet har uppfyllts. Projektinriktningen medför ofta att själva projektet ses som målet för biståndet. Beredning och uppföljning av biståndet är oftast koncentrerad på begränsade projektmål. För att uppnå snabba effekter kan mottagarlandets system och strukturer ibland vara ett hinder och det är vanligt att biståndsgivare bygger upp en egen struktur för att kanalisera sina resurser direkt till projektet och därmed går förbi existerande strukturer. Detta kan ge goda resultat i en snäv bemärkelse, men leder inte till hållbarhet för projektet när biståndet avslutats.

Projektinriktningen medförde också att biståndsgivarna under en lång tid bortsåg från att den makroekonomiska miljön är av avgörande betydelse för projektbiståndets effektivitet. Stöd till jordbruket i ett land där prisstrukturen

inte ger bönderna några incitament till att öka produktionen, är exempelvis dömt att misslyckas. Även en kraftig satsning på de sociala sektorerna, delvis med hjälp av biståndsmedel, måste ske inom de makroekonomiska ramarna för att vara bärkraftig. Det finns många exempel, främst i Afrika, på hur en social infrastruktur byggts upp men sedan förfallit på grund av brist på medel och incitament för drift och underhåll.

Enskilda insatser bör syfta till att förstärka processer med deltagande av de fattiga själva. Syftet bör vara att skapa socialt bärkraftiga processer, nätverk

och institutioner på lokal nivå. Däremot bör biståndet undvika att bygga upp isolerade projekt som enbart syftar till leverens av resurser, eftersom detta lätt leder till en anpassning i mottagarlandet och ett förstärkt biståndsberoende. Ett exempel på detta är livsmedelsbistånd som kan leda till försvagade incitament för lokal produktion. Även program som enbart syftar till att leverera viktiga varor, som läkemedel eller skolböcker, kan ha negativa effekter genom att ersätta inhemska resurser.

Under 80- och 90-talen har givarna delvis kommit till insikt om problemen med projektinriktningen av biståndet, även om projektverksamheten fortfarande ofta bedrivs relativt isolerad från de övergripande bedömningarna. En följd av detta har blivit uppkomsten av nya biståndsformer, ofta under samlingsnamnet programbistånd. Ett syfte med dessa är att minimera ingreppen i landets egna system och prioriteringar. Mottagarlandet ska istället ges huvudansvar för att utforma ett program, till vilket olika biståndsgivare kan ge sina bidrag. Programmet kan vara hela statsbudgeten, budgeten för en viss sektor eller ett speciellt program inom ett visst område.

Ett programbistånd, även om det är riktat till en viss sektor eller till ett större program, måste baseras på en överenskommen ram för makroekonomisk politik och prioriteringar, både för hela statsbudgeten och för den aktuella sektorn. Risken är annars stor att biståndet enbart skapar utrymme för andra utgifter eller skapar obalans i budgeten. Dessutom måste det ske en bättre koordinering av olika givares stöd under mottagarlandets ledning. Det finns en stark tendens för alla givare att rikta sitt bistånd mot samma områden och institutioner, inte minst när det gäller fattigdomsbekämpning som har hög prioritet för flertalet biståndsorgan. Det är också mycket viktigt att biståndsgivarna är beredda att harmonisera sina procedurer så att mottagarlandets administration förenklas.

Sammanfattningsvis bör ett fattigdomsinriktat utvecklingssamarbete stå på "två ben": För det första en strävan att ersätta traditionella givarcentrerade biståndsformer med programbistånd baserat på samarbetslandets egna prioriteringar och under dess ledning och samordning. För det andra enskilda insatser med folkligt deltagande och med syfte att skapa bärkraftiga processer på lokal nivå.

4. Utformningen av kontrakt. Varje relation i utvecklingssamarbetet regleras i någon form av kontrakt. Alla dessa kontrakt bör utformas i en partnerskapsrelation med samarbetslandet och särskilt med utgångspunkt från målgruppens ansvar och ledarskap.

En partnerskapsrelation förutsätter någon form av jämlikhet mellan parterna när kontraktet ingås. Detta kan naturligtvis vara svårt när den ena parten kontrollerar pengarna. En god förutsättning är därför om även samarbetspartnern går in med ett finansiellt ansvar från början.

En partnerskapsrelation förutsätter att båda parter har egna intressen i samarbetet. Även om målen för biståndet uttrycks i termer av den andra partens direkta intressen (t.ex. fattigdomsbekämpning), betyder inte detta att det saknas egenintressen i utvecklingssamarbetet. För det första har i denna skrivelse betonats det gemensamma intresset av fred och hållbar utveckling. För det andra har t.ex. de svenska biståndspolitiska målen fastställts i en intern svensk politisk process och det finns naturligtvis ett legitimt svenskt intresse av att specifikt följa upp dessa i samarbetet. För det tredje finns tydliga egenintressen hos enskilda svenska parter i utvecklingssamarbetet, t.ex. företag och enskilda organisationer.

Det är viktigt att betona att egenintressen som inte överensstämmer med den

andra partens direkta intressen inte behöver utgöra något hinder för utvecklingssamarbetet. Men en partnerskapsrelation förutsätter att dessa intressen tydliggörs för alla parter när ett kontrakt tecknas. I många fall har detta inte skett inom biståndssamarbetet.

Slutligen skall kontrakten naturligtvis efterlevas av båda parter. Detta kan tyckas självklart, men har inte alltid varit fallet i biståndssammanhang. Det måste också göras tydligt hur man hanterar en situation där den ena parten inte uppfyller sina åtaganden.

Partnerskap: exemplet Tanzania

Ett exempel på ett försök att etablera ett mer genuint partnerskap är den diskussion som förts mellan de nordiska länderna och Tanzania. I september 1996 arrangerades ett möte mellan regeringarna i Tanzania, Danmark, Finland, Norge och Sverige i Dar es Salaam, för att diskutera nya samarbetsrelationer.

Grunden för den överenskommelse som nåddes är en politisk vision, formulerad av Tanzania. Den innehåller åtaganden för demokratisering, decentralisering, korruptionsbekämpning och en sund ekonomisk politik. De nya samarbetsrelationerna innebär bl.a.:

Tanzania tar ledningen och äger helt och hållet programmen när det gäller planering, utformning, genomförande och uppföljning.

Tanzania tar fullt ansvar för programmen och resurserna.

Parterna upprätthåller en öppen dialog om alla aspekter i programmen.

Alla aktiviteter överenskoms på basis av delad finansiering, där den tanzaniska delen ökar över tiden. Datum för avslutande överenskoms från början. De nordiska parterna ska vara villiga att göra långsiktiga finansiella åtaganden.

De nordiska parterna är villiga att så snabbt som möjligt övergå till programstöd, när tydliga tanzaniska policies för olika sektorer föreligger.

Utvecklingssamarbetet ska bara omfatta aktiviteter som ges prioritet av Tanzania. Utvecklingssamarbetet ska vara efterfrågestyrt, inte drivas av de externa parterna.

Samarbetet syftar till att övergå till bredare relationer baserade på långsiktiga ömsesidiga intressen. Särskilda ansträngningar ska göras för att integrera genderaspekter i detta samarbete.

Exemplet från Tanzania visar på möjliga vägar, men också på en rad problem i etablerandet av en partnerskapsrelation, t.ex.:

- De övergripande åtagandena kan uppfattas som en ensidig konditionalitet från givarnas sida. Här krävs större tydlighet. Å ena sidan måste en enighet finnas mellan parterna på några grundläggande punkter, exempelvis makroekonomisk balans, dialog med det civila samhället och vilja till fattigdomsbekämpning. Å den andra kan inte givarna lägga på en rad detaljerade villkor utöver denna ram.

- Hela diskussionen har förts mellan regeringar. Men det är av central betydelse att de fattiga själva kan artikulera sina intressen via det civila samhället och till regeringen. Ibland kan det vara nödvändigt för utländska partners att direkt reagera på behov som uttrycks i det civila samhället, även om detta inte prioriteras av regeringen.

- Den nya relationen förutsätter en ökad flexibilitet hos de nordiska regeringarna och biståndsorganen, vilket i sin tur kräver ändrade regler och rutiner. Överhuvudtaget förutsätter partnerskap en vilja till grundläggande förändring hos givarorganisationerna. Erfarenheterna av givarledd biståndskoordinering är inte uppmuntrande och kraven på anpassning kommer att bli ännu radikalare om samarbetsländerna verkligen tar ledningen i denna koordinering. Sverige tillhör visserligen de mest flexibla

givarna, men även för oss kommer t.ex. en omställning till programstöd att möta svårigheter. Det kommer inte längre gå att identifiera enskilda svenska insatser och den uppföljning som görs av Tanzania kanske inte tillfredställer svenska krav på redovisning och revision.

- Partnerskapsrelationen förutsätter ett stort tålamod hos "givarna". Kapaciteten hos "mottagarna" att hantera denna nya relation är ofta mycket låg. Risken för återfall i den gamla relationen är därför stor. En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet genom nya samarbetsrelationer innebär bl.a.;
- att utvecklingssamarbetet inriktas på att stödja processer där de fattiga själva har ansvar och känner delaktighet;
- att allt bistånd måste omorienteras från en snäv inriktning på relationen givare-mottagare till ett brett partnerskap på olika nivåer i samhället och bygga på en öppen dialog med regeringen i respektive land;
- att prioriteringen av samarbetsländer styrs både av ländernas fattigdom och av deras vilja och förmåga att bekämpa fattigdomen;
- att visa större flexibilitet vid valet av samarbetspartners och kanaler för utvecklingssamarbetet;
- att biståndet främst "står på två ben": ett programbistånd med aktiv samordning av biståndet under mottagarlandets ledning och enskilda insatser med folkligt deltagande och med syfte att skapa bärkraftiga processer på lokal nivå;
- att ökad tonvikt läggs vid att regeringen i samarbetslandet i sin tur är öppen för en dialog med det civila samhället;
- att traditionellt villkorsställande ersätts av en samsyn och tydliga åtaganden som regleras i kontrakt mellan parterna;
- att också de svenska enskilda organisationerna helst skall se till att normativt arbete och organisationsutveckling i större utsträckning får en tydlig fattigdomsinriktning;
- att en dialog uppmuntras mellan företrädare för näringslivet i Sverige och i samarbetsländerna, i syfte att samverka i arbetet med fattigdomsbekämpning.

6. Fattigdomsarbetet i kanalerna för svenskt utvecklings-samarbete

6.1 Sida

På grundval av ett omfattande utredningsarbete om hur fattigdomsfrågor bäst skulle behandlas inom det svenska biståndet publicerade Sida i april 1996 en slutrapport, Promoting Sustainable Livelihoods . Med utgångspunkt i denna utredning har Sida tagit fram och till regeringen i november 1996 överlämnat ett Handlingsprogram för att stödja bärkraftig försörjning och bekämpa fattigdom . Regeringen delar det synsätt och de ambitioner som kommer till uttryck i programmet. Sida:s arbete har varit en viktig utgångspunkt för denna skrivelse. I programmet betonas att kampen mot fattigdom kräver omfattande, komplementära insatser inom ramen för de sex biståndspolitiska målen för att främja en utveckling som är politiskt, ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar. Det räcker inte att höja inkomsterna för fattiga människor, utan det handlar också om att garantera dem, särskilt kvinnor och barn, mänskliga rättigheter och friheter, öka valmöjligheterna, förbättra miljö, stärka säkerhet och göra det möjligt för fattiga kvinnor och män att medverka i utvecklingsprocessen. Framförallt måste deras förmåga att ta sig ur fattigdomen stärkas.

För att åstadkomma detta krävs engagemang från regeringarna i de fattiga länderna och en stabil ram för utveckling, bestående av fred och säkerhet, ekonomisk tillväxt, god samhällsstyrning, starka institutioner och

kontinuerlig utveckling av mänsklig kapacitet. Sida konstaterar att det svenska biståndet hittills inriktats på de fattigaste länderna och argumenterar för att denna inriktning bör bibehållas, samtidigt som det i ökad utsträckning bör koncentreras till de länder som faktiskt söker följa ett utvecklingsmönster som minskar fattigdomen.

Sida har under 1996 även utarbetat handlingsprogram för hållbar utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet. Dessa är också nära kopplade till att skapa levnadsförhållanden som förbättrar de fattigas villkor. Fattigdomsprogrammet, som består av tre delar - policy, erfarenhetsredovisning och handlingsplan - utgör ett ramverk för Sida:s samlade verksamhet och innehåller samtidigt specifika, fattigdomsinriktade policies, program och projekt.

Den grundläggande principen är att huvudansvaret för fattigdomsbekämpning ligger hos mottagarländernas regeringar. Sida betonar att den politiska viljan är avgörande och att det svenska stödet bör anpassas till ländernas egna ansträngningar att minska fattigdom. Sida kommer aktivt att medverka till att stärka dialogen med regeringarna, i synnerhet med demokratiskt valda regeringar, för att medverka till att skapa eller vidareutveckla en effektiv policy för fattigdomsbekämpning. Detta kräver att Sida har en fältrepresentation av hög kvalitet i viktiga samarbetsländer.

Programmet identifierar fyra nivåer för fattigdomsinriktat bistånd:

- i) Direkt stöd till fattiga genom målgruppsinriktat projekt- och sektorstöd.
- ii) Stöd till insatser där de fattiga, men även andra grupper i samhället, är inbegripna. I sådana insatser skall en analys av förväntade effekter på fattiga kvinnor och män ingå i Sida:s bedömning, uppföljning och utvärdering.
- iii) Stöd till policy och institutioner för att skapa stabil grund för fattigdomsbekämpning.
- iv) Insatser som indirekt påverkar fattigdomen, t.ex. genom att skapa förutsättningar för tillväxt av resurser och arbetstillfällen och som bevarar naturresurser. Förväntade effekter på fattigdom ska ingå i beslutsunderlaget och i utvärderingen av resultatet.

Vilken typ eller grad av fattigdomsinriktning som väljs för en viss insats kommer att avgöras av de bedömningar som görs i landstrategin för respektive land, vilken måste baseras på grundliga fattigdomsanalyser. Dessa strategier, kompletterade med regionala analyser och strategier, kommer att utgöra viktiga instrument för att fokusera det svenska biståndet på att bekämpa fattigdomen.

Vissa grupper av fattiga kommer att bli föremål för särskild uppmärksamhet i Sidas arbete:

- kvinnoledda hushåll,
- mödrar och barn,
- hushåll i områden som missgynnats av den ekonomiska utvecklingen,
- etniska grupper som hotas av marginalisering,
- människor med fysiska eller psykiska handikapp.

Sida:s kunskap om fattigdomsproblemen skall bl.a. inhämtas från samarbetsländernas forsknings- och utredningsverksamhet. Sida kommer också att vid behov stödja länderna att utveckla statistik och analys ur ett fattigdomsperspektiv. I dialogen med regeringar liksom med andra biståndsgivare skall fattigdomsproblemen och vilken politik som kan befrämja fattigdomsbekämpning stå i fokus.

Enskilda organisationer skall mer systematiskt inbjudas att strategiskt samverka i arbetet med att minska fattigdomen. När enskilda organisationer verkar på Sidas uppdrag kommer samma krav att ställas på dem beträffande

fattigdomsinriktning som på Sida:s egen verksamhet. Detta gäller även katastrofbistånd.

En genomgång av Sida:s utvärderingar under perioden 1988-94 visar att biståndets effekter på fattigdom sällan undersökts. Det finns flera förklaringar till detta, bl.a. att man tagit för givet att det svenska biståndet

bidrar till att minska fattigdomen genom valet av länder och sektorer. Det är också svårt att urskilja och mäta biståndets effekter. Det som påverkar fattigdomen är mottagarländernas ansträngningar, som kan stödjas men aldrig ersättas av bistånd. Analyserna av sambanden mellan mål och medel har överlag varit bristfälliga och bör därför skärpas i framtida utvärderingar. I handlingsplanen redovisas dels övergripande metoder för att bekämpa fattigdom, dels avdelningarnas fattigdomsinriktade verksamhet och prioriteringar. Som Sida påpekar borde presentationen snarare ha strukturerats efter problem- och policyområden. Detta kommer dock att göras i kommande revisioner av programmet, som regeringen ser fram emot att ta del av.

En permanent arbetsgrupp kommer att upprättas inom Sida i avsikt att arbeta långsiktigt med fattigdomsfrågorna, bl.a. genom metodutveckling och uppföljning av handlingsprogrammet. Gruppen skall bevaka och förbättra Sida:s fattigdomsinriktning och analysera resultaten. Den skall även följa upp och analysera landstrategierna, bl.a. genom att utarbeta en fattigdomsprofil, som kan utgöra en grund för strategiernas fattigdomsanalyser. Alla Sida:s chefer och handläggare kommer att utbildas i fattigdoms- och jämställdhetsproblematiken. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt utvärderingsverksamheten, bl.a. genom att effekter på fattigdomen framöver ska beaktas i alla Sida:s utvärderingar.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet genom Sida innebär bl. a.:

- att Sida genomför, följer upp och reviderar sitt Handlingsprogram för att stödja bärkraftig försörjning och bekämpa fattigdom ;
- att en permanent arbetsgrupp för fattigdomsminskning inrättas på Sida;
- att inriktningen på de fattigaste länderna bibehålles och biståndet i ökad utsträckning koncentreras till de länder som för en politik inriktad på att bekämpa fattigdomen;
- att landstrategierna baseras på grundliga fattigdomsanalyser;
- att effekter på fattigdomen framöver beaktas i alla Sida:s utvärderingar;
- att Sida har en fältrepresentation av hög kvalitet i viktiga samarbetsländer;
- att alla Sida:s chefer och handläggare utbildas i fattigdoms-, miljö- och jämställdhetsfrågor.

6.2 FN-systemet

Att bekämpa fattigdomen har varit ett centralt tema i FN:s utvecklingsdebatter under flera decennier. Sverige har också genomgående verkat för att merparten av FN:s verksamhet för ekonomisk och social utveckling skall inriktas på de fattigaste länderna och på de fattigaste grupperna i dessa länder.

Fattigdomsfrågan stod i fokus under 1990-talets sex stora världskonferenser, vilka behandlat miljö och hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, befolkning och utveckling, social integration, kvinnor och boende- och bebyggelsefrågor. Vid konferenserna antogs rekommendationer om att skapa bättre levnadsvillkor för världens människor, i första hand de mest utsatta. Konferenserna betonade att fattigdomen skall minskas och den extrema fattigdomen avskaffas.

FN har en betydande roll att spela både i genomförandet av konferensernas resultat och för att säkra en effektiv uppföljning. Särskilda arbetsgrupper har upprättats för att samordna och övervaka uppföljningen. En av dessa inriktas särskilt på fattigdomsbekämpning.

Fattigdomen stod i fokus vid FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Vid konferensen antogs bl.a.

Riodeklarationen och handlingsprogrammet Agenda 21. I deklarationen slås bl.a. fast att hållbar utveckling är det övergripande långsiktiga målet för världssamfundet. Hållbar utveckling ställer människan i centrum och syftar till att minska skillnaderna i levnadsvillkor, att bättre tillgodose behoven hos

majoriteten av jordens befolkning och att avskaffa all fattigdom.

Att avskaffa fattigdom var ett särskilt tydligt tema vid FN:s sociala toppmöte i Köpenhamn i mars 1995. Fattigdom definierades i vidare termer än rent ekonomiska för att också innefatta bl.a. brist på utbildning och hälsovård samt bristande deltagande i samhällslivet. Vid mötet betonades bl.a. behovet av att bekämpa de strukturella orsakerna till fattigdom samt vikten av att tillgodose basbehov och att eliminera hunger.

Köpenhamnsdokumentet betonade att människor som lever i fattigdom skall ges tillgång till produktiva resurser, i form av t.ex. krediter och mark. Dessutom framhölls att de fattigas behov skall avspeglas i nationella budgetar och nationell politik. Under det sociala toppmötet betonades också fattigdomens komplexa orsaker liksom kopplingarna mellan fattigdomsbekämpning, fred och hållbar utveckling.

FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 uppmärksammade att fattigdomen alltmer oproportionerligt drabbar kvinnor. Handlingsplanen från Peking konstaterar att många kvinnor drabbas hårt av fattigdom, social upplösning och marginalisering. Planen betonar vikten av att kvinnor får ökad delaktighet i beslutsprocesser som rör deras egna liv, bl.a. i verksamheter som syftar till att motverka och bekämpa fattigdom. Hela handlingsplanen genomsyras av att jämställdhet både är en fråga om rättigheter och demokrati och om att lägga grunden för effektivare utveckling. S.k. mainstreaming har en central roll, vilket innebär att all politik och verksamhet i samhället skall präglas av ett tydligt jämställdhetsperspektiv och bl.a. visa hur kvinnor och män påverkas av olika beslut. Planen uppmanar givarna att utforma biståndet så att kvinnors villkor förbättras, bl.a. vikten av att utforma makroekonomiska reformer så att de tar hänsyn till kvinnors villkor. Planen, som i hög grad ligger till grund för bl.a. Sidas verksamhet, framhåller också vikten av att omfördela offentliga resurser så att kvinnors behov tillgodoses bättre och att bygga ut sociala skyddsnät så att de i ökad utsträckning omfattar kvinnor. Regeringar uppmanas att vidta reformer, bl.a. genom lagstiftning, för att öka kvinnors tillgång till mark, krediter, teknologi och utbildning.

Vid FN:s sociala toppmöte i Köpenhamn i mars 1995 beslutades att år 1996 skulle proklamerats som FN:s år och perioden 1997-2006 som FN:s dekad för avskaffande av fattigdom. Temat för 1997, det första året under dekaderna, är fattigdom, miljö och utveckling, medan temat för år 1998 är mänskliga rättigheter och utveckling. Syftet med FN:s fattigdomsår är att rikta uppmärksamheten på världens fattiga och att engagera hela det internationella samfundet i syfte att bekämpa fattigdomen genom långsiktiga insatser och strategier inriktade på kvinnor samt på särskilda sociala och etniska grupper, med betoning på åtgärder som syftar till att stärka de fattigas självtillit. Behoven av social service understryks, liksom delaktighet och insatser riktade till de mest behövande, bl.a. människor med

funktionshinder. Enskilda stater uppmanas precisera sina uppskattningar om antalet människor som lever i absolut fattigdom, att angripa de strukturella orsakerna till fattigdomen och att identifiera möjliga lokala, nationella, regionala och internationella åtgärder. Dekaden uppmärksammar FN:s åtgärder vad gäller fattigdomsbekämpning, bl.a. FN:s särskilda Afrika-initiativ och behovet av att prioritera de allra fattigaste länderna. Avskaffande av fattigdom stod också i fokus under mötet med FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) sommaren 1996, med särskild tonvikt på tre områden: resursmobilisering för fattigdomsinsatser, ett klarare jämställdhetsperspektiv och behovet av samordning av FN:s insatser. Under toppmötet om livsmedelssäkerhet i Rom i slutet av 1996, som inte formellt var en världskonferens men som utgör ett viktigt komplement, behandlades bl.a. livsmedelsförsörjningens centrala roll i fattigdomsbekämpningen. Mötet antog ett handlingsprogram som visar på de komplexa sambanden och på det helhetsgrepp som krävs för att minska fattigdomen och öka livsmedelssäkerheten. Planen berör många av de centrala frågorna kring fattigdomsbekämpning, som jämställdhet, demokrati, forskning och utbildning samt vikten av ökad uthållig livsmedelsproduktion. Betoning och inriktning av fattigdomsbekämpning varierar inom olika delar av FN-systemet. FN:s barnfond (UNICEF), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s befolkningsfond (UNFPA), Världslivsmedelsprogrammet (WFP) m.fl. har en uttalad politik vad gäller fattigdomsbekämpning, och tar t.ex. hänsyn till BNP per capita vid fördelningen av resurser. Andra delar av FN-systemet har mer sällan en klar inriktning på fattiga grupper, även om flertalet insatser sker i de fattigaste länderna. En tydligt uttalad och samordnad strategi föreligger inte ännu, även om ansatser görs inom ramen för FN:s fattigdomsdekad i syfte att definiera FN:s roll vad gäller fattigdomsbekämpning

Formellt sett är FN:s avdelning för policysamordning och hållbar utveckling samordnande inom FN-systemet vad gäller fattigdomsinsatser. Inom FN-systemet finns en grupp med representanter för de olika fackorganen som på begäran kan ställas till enskilda länders förfogande för insatser som syftar till att minska fattigdomen. I mottagarländerna ansvarar ofta UNDP tillsammans med mottagarländerna för samordningen mellan de olika FN-organen och, från fall till fall, för en samordning som också omfattar andra givare. Som ett led i försöken att stärka en angelägen samordning på landnivå av FN:s operativa verksamhet, som ofta varit splittrad, fungerar i ett begränsat antal länder nu ett nytt system med s.k. integrerade landstrategier.

Även om insatserna ofta är begränsade, kan FN-systemet bistå enskilda länder dels genom att hjälpa till med att mäta och analysera fattigdomens omfattning och struktur i syfte att ta fram underlag för insatser, dels genom kapacitetsuppbyggnad, dels genom bistånd i form av grundläggande social service och insatser inriktade på de fattiga gruppernas behov. Den sistnämnda formen av bistånd omfattar bl.a. insatser vad gäller utbildning, hälsovård, reproduktiv hälsa, rent dricksvatten, nutrition m.m., främst genom UNICEF, UNDP, WFP och UNFPA. FN-systemet arbetar också med att tillhandahålla inkomstbringande verksamhet i form av krediter, utbildning, teknologi och offentliga arbeten, bl.a. genom UNDP, WFP, Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) och FN:s organisation för industriell utveckling UNIDO. Särskilda satsningar görs också för nå fattiga kvinnor, t.ex. genom UNICEF, UNDP, UNFPA och IFAD. FN arbetar nu med att stärka sin analysförmåga för mer effektiva fattigdomsinsatser och genom metodutveckling. FN-systemet har också

valt ut sex försöksländer för en fördjupning av detta arbete, där sysselsättning står i fokus jämte social service och hållbar utveckling. Några delar av FN:s operativa verksamhet förtjänar särskilt att lyftas fram. UNDP har en klart utarbetad policy vad gäller fattigdomsbekämpning och anslår ca. 40 % av sina resurser till fattiga grupper. Enligt den fastställda målsättningen skall 90 % av basbudgetresurserna gå till länder med lägre BNP än 750 US dollar per capita. UNDP, vars huvudsakliga uppgift är att bidra till uppbyggnaden av de fattiga ländernas kapacitet, bistår bl.a. länder med att utveckla nationella definitioner och indikatorer som mäter fattigdomens omfattning, mål för när och hur fattigdomen kan bekämpas och metoder för hur utvecklingen kan mätas och bevakas. Mot bakgrund av UNDP:s centrala roll i FN-systemet är det angeläget att dess verksamhet ges en tydlig inriktning på fattigdomsbekämpning.

UNICEF:s arbete inriktas ofta på mycket fattiga grupper i syfte att undanröja hög barnadödlighet, undernäring bland barn och låg utbildning bland kvinnor, som både är en orsak till och en följd av fattigdom. UNICEF samarbetar bl.a. med Världsbanken och UNDP att hjälpa länder att uppskatta fattigdomens utbredning och spridning, som underlag för konkreta insatser.

WFP strävar att nå de fattigaste av de fattiga i sitt arbete. WFP satsar ca 30 % på utvecklingsprojekt och 70 % på katastrofinsatser.

Utvecklingsprojekten inriktas på mat för arbete, dvs. att fattiga får mat som lön då de arbetar med t.ex. ett vattenprojekt.

IFADs uppgift är att bekämpa hunger och fattigdom på landsbygden i de fattigaste u-länderna genom att bistå landsbygdsbefolkningen med finansiering på fördelaktiga villkor samt teknisk hjälp avseende produktion och hantering av livsmedel. IFAD bygger på att de fattiga själva medverkar i utformningen av projekten. Sverige kommer att verka för att organisationen skall vidareutveckla sin roll som föregångare vad gäller att stödja småskaliga projekt, inte sällan med innovativa inslag. IFAD:s roll som källa till och förmedlare av kunskap bedöms komma att växa i betydelse. UNFPA är inriktat på de fattigaste grupperna i de fattigaste länderna. Verksamheten omfattar bl.a. utbildning av kvinnor samt utveckling och omstrukturering av hälsovården så att tillgång till och kvalitet på service på det reproduktiva området förbättras. Sverige har varit pådrivande i UNFPA för att stärka fattigdomsorienteringen, t.ex. vad gäller fördelning av resurser mellan länder: 67-70 % av resurserna skall avsättas till länder med en BNP lägre än 750 US dollar per capita.

Även FN:s aidsprogram (UNAIDS) har en klar fattigdomsinriktning.

Insatserna, bl.a. att ge stöd till framtagande av nationella aidsprogram, fokuserar på de mest utsatta grupperna, vilka oftast tillhör den fattigaste delen av befolkningen. Fattigdom är en av grundorsakerna till spridning av aids, t.ex. genom social utslagning, drogmissbruk och prostitution.

FN:s narkotikaprogram (UNDCP) operativa verksamhet bedrivs huvudsakligen i utvecklingsländer, där såväl produktion som konsumtion av narkotika är intimt förknippad med fattigdom. Odling sker främst i de områden där statens närvaro är svagast - fattiga regioner där alternativa inkomstmöjligheter saknas. Missbruket av narkotika är störst bland fattiga, marginaliserade grupper, t.ex. i slumområden i de större städerna. Eftersom narkotikaproblematiken i u-länder är starkt förknippad med marginalisering är den största delen av UNDCP:s verksamhet i allra högsta grad fattigdomsorienterad.

Även delar av FN som inte primärt arbetar med fattigdomsbekämpning, som FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) och FN:s

organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), har utarbetat studier om hur fattiga grupper deltar i och påverkas av utvecklingen inom deras respektive ansvarsområden. Internationella arbetsorganisationen (ILO), som har som uppgift bl.a. att främja föreningsrätten, analyserar också bl.a. sambanden mellan fattigdom och arbetslöshet, medan FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) verkar för bekämpning av fattigdom huvudsakligen inom ramen för sitt arbete vad gäller livsmedelssäkerhet. Sverige arbetar för att stärka FN:s arbete med fattigdom, både vad avser det normativa och det operationella utvecklingssamarbetet.

FN-systemet som helhet måste tydligt definiera sina uppgifter för att de begränsade resurserna skall komma till effektivare användning. FN:s utvecklingssamarbete bör ges en tydlig fattigdomsinriktning. Verksamhet i låginkomstländer bör prioriteras. Det är viktigt att den operationella verksamheten knyter an till ett genomförande av de åtaganden som gjorts i världskonferenserna.

FN-arbetet på landnivå bör stärkas genom det nya systemet med integrerade landstrategier och genom särskilda team inom FN-systemet som arbetar med fattigdomsfrågor. Den nuvarande splittrade organisationen bör samlas inom en ram, ha ett gemensamt program och ledas av en FN-representant.

Även på högkvarternivå bör verksamheten konsolideras och effektiviseras. Arbetsfördelningen mellan olika organ bör vara tydlig. Roller och mandat bör utformas i nära samarbete mellan organen på grund av de förslag som presenterades vid ECOSOC sommaren 1996. Samarbetet mellan FN-systemet och utvecklingsbankerna måste utvecklas.

FN:s verksamhet måste ges en tryggad finansiering och tillräckliga resurser, genom nya metoder och källor för finansiering av verksamheten och en rättvis bördefördelning mellan givarna.

Sverige vill driva på de ansträngningar som görs inom FN-systemet för att stärka satsningarna på fattigdomsbekämpning. Ett sätt att tydliggöra detta skulle vara att överväga att pröva en form av tematiska bidrag under ett eller flera budgetår, som skulle innebära en öronmärkning av medel för fattigdomsbekämpning i FN:s regi. De skulle kunna fördelas på olika FN-organ, fonder och program som, - eventuellt i samverkan med varandra - presenterar insatser inriktade på att bekämpa fattigdom. Förutsättningarna för en sådan typ av bidrag bör undersökas närmare.

En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet genom FN-systemet innebär att Sverige verkar för bl. a.:

- att FN:s utvecklingssamarbete ges en tydligare fattigdomsinriktning i enlighet med rekommendationerna i denna skrivelse;
- att verksamhet i låginkomstländer prioriteras;
- att den operationella verksamheten knyter an till genomförande av de åtaganden som gjorts i världskonferenserna;
- att FN-arbetet på landnivå stärks genom det nya systemet med integrerade landstrategier och genom särskilda team inom FN-systemet som arbetar med fattigdomsfrågor.

6.3 Utvecklingsbankerna

Utvecklingsbankerna - Världsbanken och de regionala bankerna för Latinamerika, Asien och Afrika - är de finansiellt viktigaste kanalerna för det internationella utvecklingssamarbetet. Varje år kanaliseras ca 40 miljarder US dollar via dessa institutioner.

Bankernas stora fonder för långivning på mycket fördelaktiga villkor till de fattigaste länderna samt deras kapacitet till kvalificerad policydialog,

rådgivning, analys och forskning, ger dem goda förutsättningar att verkningsfullt delta i fattigdomsbekämpningen. Samtidigt bedriver bankerna en omfattande långgivning på marknadsmässiga villkor till medelinkomstländer och vissa låginkomstländer, inklusive Östeuropa och Centralasien.

I takt med ökningen av de privata kapitalflödena till utvecklingsländerna under senare år, förändras bankernas roller. De mer expansiva utvecklingsländerna, främst i Latinamerika och Asien, får i ökad utsträckning tillgång till privat finansiering. På sikt förväntas detta leda till att utvecklingsbankernas utlåning koncentreras till de fattigare länderna. På samma sätt sker en förskjutning mellan olika sektorer. Bankerna som tidigare främst finansierade infrastrukturprojekt, inriktar sig idag allt mer på

breda utvecklingsfrågor med fattigdomsproblemen i centrum. Den policybaserade utlåningen utgör alltså en viktig del av verksamheten även om inriktningen förändrats från allmänna strukturanpassningslån till sektorinvesteringar.

Världsbanksgruppen är den mest betydande av de internationella finansieringsinstitutionerna. Det är också den största finansiären av biståndsinsatser inom de sociala sektorerna i utvecklingsländerna. Världsbanksgruppen består av Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Internationella utvecklingsfonden (IDA), Internationella finansieringsbolaget (IFC) och Multilaterala investeringsgarantiorganet (MIGA).

I många utvecklingsländer står de regionala utvecklingsbankerna, som Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) och Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), för merparten av låne- och biståndsfinansieringen. Gemensamt för dessa institutioner är deras regionala bas och förankring i låntagarländerna. Låntagarna har ofta ett betydande inflytande på verksamheten. Skillnader mellan de olika regionalbankerna kan i stor utsträckning härledas till specifika utvecklingsproblem i respektive region.

Bankernas mål har en övergripande inriktning på fattigdomsbekämpning som under senare år förstärkts. Bankerna har börjat utveckla strategier för fattigdomsarbetet, parallellt med att de utökat sin uppföljnings- och analyskapacitet.

En samlad strategi för Världsbankens fattigdomsbekämpning formulerades för första gången i World Development Report 1990. Den fokuserade på tre frågor:

- 1) Hur kan banken bäst bidra till att också fattiga människor får del av den ekonomiska tillväxten?
- 2) Hur bidrar banken till utveckling av mänskligt kapital i de fattigaste länderna?
- 3) Hur kan banken hjälpa till att förse utsatta grupper med sociala skyddsnet?

Ett viktigt redskap för fattigdomsorientering har varit de Poverty Assessments som Världsbanken har genomfört i över 60 länder (varav en del med svenskt stöd). Dessa har inneburit omfattande metodutveckling, bl.a. en mer systematisk användning av kvalitativa metoder.

Lärdomen från bl.a. flera Världsbanksstudier under senare år är att tillväxtmönstret spelar en avgörande roll för vilken effekt den ekonomiska tillväxten har på fattigdomen. Fördelningsfrågorna har tydligare kommit i fokus. Världsbanken förespråkar i ökad utsträckning en arbetsintensiv

tillväxt inom ramen för en alltmer avreglerad marknadsekonomi. För att tillväxten skall komma fattiga människor till godo behövs såväl produktions- och produktivitetshöjningar som säkrad tillgång till marknader och produktionsmedel som jord och kapital. Samtidigt kanaliseras allt mer av bankens resurser till investeringar i fattiga människors utbildning och hälsa. Syftet är att öka deras möjligheter att delta i den ekonomiska utvecklingen som produktiva samhällsmedlemmar. Barns hälsa, utbildning och utveckling ses som centrala. I synnerhet anses utbildning av flickor vara en god investering med positiv inverkan på flera andra områden.

De regionala utvecklingsbankerna har kommit olika långt i arbetet med fattigdomsstrategier. Det kan dock konstateras att policyutvecklingen i de regionala utvecklingsbankerna i princip följer samma huvudfåra som Världsbankens arbete. De betonar att ekonomisk tillväxt är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att minska fattigdomen. Det behövs riktat stöd till sektorer som sysselsätter många fattiga, t.ex. jordbruk, byggnadsverksamhet och småskalig företagsamhet. Därutöver behövs särskilda insatser för svaga grupper i samhället, åtgärder för att stärka kvinnans ställning samt investeringar i utbildning, hälsovård, vatten, miljö, osv.

Afrikanska utvecklingsbanken var först med att presentera en fattigdomsstrategi 1992. Interamerikanska utvecklingsbanken håller för närvarande på att färdigställa en strategi, medan Asiatiska utvecklingsbanken ännu inte har lagt fram något förslag på detta område. Alla utvecklingsbankerna arbetar med att integrera fattigdomsfrågorna i verksamheten. De fastställer prioriteringar för sin utlåning och tekniska rådgivning. Några av dem (AsDB och IDB) har t.ex. lagt fast mål för hur stor andel av utlåningen som skall gå till sociala projekt. Därutöver lägger bankerna allt större vikt vid nya arbetsformer, t.ex. landstrategiprocesser och policydialog med låntagarna.

AfDB har de senaste åren befunnit sig i en djup finansiell, institutionell och operationell kris. Genom en omfattande reformprocess har utvecklingen nu vänt och det finns förutsättningar för att AfDB på sikt kan spela en betydelsefull roll som regional samarbetspartner i Afrika med ett förstärkt fokus på fattigdomsbekämpning.

Sverige har, tillsammans med de övriga nordiska länderna, under många år varit starkt pådrivande för att stärka bankernas fattigdomsprofil. Grunderna för detta förändringsarbete är i hög grad Sveriges och Nordens långvariga bilaterala erfarenheter på fattigdomsområdet. Arbetet har lett till avsevärda förbättringar, men mycket återstår att göra. När det gäller bankernas fortsatta policyutveckling bör följande områden uppmärksammas:

- * Jämställdhet och miljö: Det finns en tendens att dessa frågor behandlas som en särskild sektor i stället för att lyftas fram som en viktig, integrerad del av fattigdomsbekämpningen. Sverige verkar i bankerna för ett jämställdhets- och miljöperspektiv i all verksamhet, både vad gäller analys, genomförande och uppföljning.

- * Människors delaktighet i samhällsutvecklingen: Sverige driver på bankernas arbete med att länka fattigdomsbekämpning och demokratisering. För att fattigdomsbekämpningen skall ge bestående resultat måste processen vara brett förankrad. Bankerna har på ett bra sätt introducerat begreppet "good governance". Detta behöver dock fördjupas i ljuset av den demokratisering som äger rum i de flesta låntagarländerna.

- * Återuppbyggnad: Utvecklingsbankernas expertis och resurser har gjort att de fått en ökad roll när det gäller återuppbyggnad av länder som drabbats av krig, t.ex. Bosnien och Guatemala. Fattigdomsbekämpning måste bli en

tydligare del av detta arbete.

* Sociala skyddsnät: Dessa är den minst utvecklade delen av bankernas fattigdomsstrategier. Banken har självkritiskt konstaterat att den på denna punkt kunde och borde ha gjort mera.

* Ägarskap: Bristande ägarskap i låntagarländerna har visat sig vara en viktig förklaring till att strukturanpassningslånen gett otillfredsställande resultat. Frågor kring samarbetslandets ansvar och insatsers förenlighet med lokala traditioner och institutioner kommer därför att ges ökad prioritet under kommande år.

På många områden har policy utvecklats i bankerna på fattigdomsområdet, men ännu inte omsatts i de konkreta insatserna. Detta kräver uppbyggnad av kapacitet och erfarenhet, omfattande utbildningsinsatser och nyrekrytering av den kompetens som är nödvändig för att genomföra ett effektivt fattigdomsarbete, inom t.ex. det sociala området. Särskilt viktigt är att stärka

bankernas landkontor mot bakgrund av den stora betydelse de bör ha i genomförandet av bankens projekt.

Effektiviteten i fattigdomsbekämpningen beror ofta på graden av effektiv givarsamordning och i vilken utsträckning landet själv aktivt medverkar i och helst leder denna process. Utvecklingsbankernas roll och arbetsfördelningen mellan olika multi- och bilaterala givare behöver diskuteras närmare. Sverige har i dessa sammanhang starkt förespråkat att även enskilda organisationer på olika sätt inlemmas i koordineringsprocessen.

En annan viktig fråga är hur utvecklingsbankerna i sin policydialog på bästa sätt kan påverka den politiska beslutsprocessen. Det är inte helt okontroversiellt för en utvecklingsbank att driva politiskt känsliga frågor som fattigdom, vilka inte alltid prioriteras av låntagarländerna. Fattigdomsprofiler och andra analyser har varit viktiga hjälpmedel för att integrera frågorna i landstrategierna.

Det privata kapitalet har en avgörande betydelse för att skapa en långsiktig utveckling. Bankerna kan under en övergångsperiod ha en viktig kompletterande roll genom samfinansiering av vissa projekt. Samtidigt är det viktigt att bankerna inte konkurrerar med privata investerare eller långgivare.

Under senare år har utvecklingsbankerna i växande utsträckning intresserat sig för och gett stöd till insatser för förmedling av lån till de absolut fattigaste grupperna. Dessa s.k. mikrokrediter är små, men ofta avgörande för att den fattige skall kunna starta en inkomstbringande verksamhet.

Mikrokreditverksamhet bygger vanligen på ett ömsesidigt ansvar i små grupper av låntagare. Erfarenheterna är goda och dessa krediter väntas växa i betydelse. Sverige har nyligen gått in som medlem i samarbetsorganet för mikrokrediter, Consultative Group for Assistance to the Poorest (CGAP).

På längre sikt är finansieringsfrågorna avgörande. Bankerna är i sitt fattigdomsarbete beroende av regelbundna tillskott från givarna. Som ett resultat av detta har en intensiv diskussion påbörjats om hur medelsbristen kan täckas genom t.ex. internt genererade resurser i bankerna, samfinansiering med bilaterala givare samt även med icke-statliga givare. Sverige har mycket aktivt engagerat sig i dessa avgörande framtidsfrågor. En starkare fattigdomsinriktning av utvecklingssamarbetet genom utvecklingsbankerna innebär att Sverige verkar för bl. a.:

- att bankernas fortsatta policyutveckling speciellt uppmärksammar jämställdhet, miljö, människors delaktighet i samhällsutvecklingen, fattigdomsbekämpning som en del av återuppbyggnadsarbetet, sociala

skyddsnet och ägarskap;

- att skapa förutsättningar för en omsättning av policy i konkreta insatser dvs. uppbyggnad av kapacitet och erfarenhet, omfattande utbildningsinsatser, nyrekrytering av den kompetens t. ex. vad gäller social utveckling som är nödvändig för att genomföra ett effektivt fattigdomsarbete samt förstärkta landkontor;
- att roller och arbetsfördelning mellan utvecklingsbanker och olika multi- och bilaterala givare klargörs och att även enskilda organisationer på olika sätt inlemmas i dialogen.

6.4 Fattigdomsbekämpning genom EU:s bistånd

Europeiska kommissionen är världens femte största biståndsgivare.

Tillsammans med medlemsländernas bilaterala bistånd svarar EU för drygt hälften av världens samlade bistånd. Kommissionens bistånd ges i huvudsak som gåva och främst genom två kanaler: gemenskapens ordinarie budget och Europeiska utvecklingsfonden, EUF. Det budgetfinansierade biståndet har länge främst gått till Asien och Latinamerika. Sedan början av 1990-talet går emellertid en allt större andel till Medelhavsområdet.

Livsmedelsbistånd, humanitärt bistånd och bistånd genom enskilda organisationer utgör andra stora poster i det budgetfinansierade biståndet. Det humanitära biståndet har fyrdubblats mellan 1991 och 1995 och uppgår nu till drygt 10 % av de samlade biståndsutgifterna.

EUF finansierar biståndet till AVS-länderna (71 länder i Afrika, Västindien och Stilla havet) inom ramen för den sk Lomé-konventionen som förutom bistånd innefattar bl.a. speciella förmåner på handelsområdet. De afrikanska länderna, som hyser 95 % av AVS-staternas invånare, får 75 % av EUF-biståndet. Dessa länder mottar bistånd även över Kommissionens ordinarie budget, inte minst för humanitära ändamål. Trots minskande andel, är Afrika söder om Sahara fortfarande den klart största mottagaren av bistånd från EU.

Fattigdomsbekämpning är det övergripande målet för EU:s utvecklingssamarbete. I fördragets artikel 130u slås fast att unionens politik avseende utvecklingssamarbete skall främja kampen mot fattigdom i utvecklingsländerna. Gemenskapens politik på detta område skall även ge stöd åt en varaktig ekonomisk och social utveckling samt stödja en gradvis integration av u-länderna i världsekonomin.

I rådsresolutionen för fattigdomsbekämpning (antagen år 1993) anges fattigdom både som ett allvarligt utvecklingshinder och som en potentiell källa till instabilitet och konflikt. Fattigdomsbekämpningen skall inte ses som ett åtgärdsområde bland andra i utvecklingssamarbetet utan som grund för utvecklingsprocessen och således integreras i förberedelser och genomförande av allt utvecklingssamarbete. I den konkreta utformningen av program och projekt, skall prioritet ges till de minst utvecklade länderna och till de mest utsatta grupperna. Stärkandet av det civila samhället skall ges stort utrymme.

I riktlinjerna för bekämpandet av fattigdomen framhålls bl.a. skuldproblemen och råvaruprisernas betydelse för fattiga länder. Vidare betonas behovet av politisk vilja och ett nationellt samförstånd för att utjämna fördelningen av resurser i fattiga länder. Demokratisering, upprättande av en rättsstat, god myndighetsutövning och folkligt deltagande anges som centrala förutsättningar för framsteg i kampen mot fattigdomen. Fattigdomsbekämpning skall inte vara ett tillägg till utvecklingspolitiken, utan snarare den pådrivande kraften. Således skall varje utvecklingsaktivitet börja med ett uttryckligt angivande av dess fattigdomspåverkan, vilket skall resultera i utveckling av bl.a. sektorpolicies som gynnar de fattiga. EU:s roll

är att stödja samarbetsländernas regeringar i utvecklandet och genomförande av deras egna strategier för fattigdomsbekämpning: regeringarna snarare än givarna skall sitta i förarsätet.

Fattigdomsanalysen utvecklas i rådsresolutionen om mänsklig och social utveckling (antagen år 1996), som pekar på behovet av god samhällsstyrning och en kreativ ekonomisk miljö med särskild inriktning på ökad sysselsättning och produktivitet. Även rådsresolutionen om jämställdhet från år 1995 skall ses som ett komplement till resolutionen om fattigdom.

Precis som många andra givare vill kommissionen i fattigdomsbekämpningen starkt betona utveckling av policy och strategi i stället för ad hoc-projekt. Jordbruk, sysselsättning, hälsa och utbildning anges som viktigast för fattigdomsbekämpning.

En ökad operationell samordning inom hela EU-kretsen har inletts i EU:s regi i Ghana, Mocambique, Etiopien, Mali, Bangladesh, Nicaragua och Peru. I strategin ingår särskild samordning mellan kommissionen och medlemsländerna samt fattigdomsanalys avseende vart och ett av pilotländerna, eller i förekommande fall sammanställning av redan gjorda analyser. Arbetet har försenats på grund av den vikt som lagts vid lokalt ägarskap och kapacitetsbrist i såväl samarbetsländerna som i kommissionen. Under år 1996 tog kommissionen fram landstrategier för samtliga AVS-länder där utvecklingssamarbete pågår. Behandlingen av fattigdomsproblematiken varierade. Sverige var pådrivande i kraven på analys bl.a. av fattigdomen.

Utvärdering och långsiktig policyutveckling vad gäller fattigdomsbekämpning behöver inte nödvändigtvis ske inom EU:s institutioner. I stället bör kommissionen, där så är möjligt, dra nytta av den kompetens som utvecklas bilateralt och i multilaterala organisationer. Målsättningen för det svenska EU-arbetet är att fördragets övergripande målsättningar för fattigdomsbekämpning skall vara styrande i utarbetandet av program och projekt och få genomslag i praktiken.

På policyplanet tillerkänns fattigdomsanalyser och jämställdhetsfrågor stor betydelse i arbetet med fattigdomsbekämpning. Ofta ges dock fattigdomsperspektivet otillräcklig tyngd i EU:s landstrategier. Sverige har vid upprepade tillfällen pekat på kommissionens kapacitetsbrist på området och pläderar för ökad satsning på personal med kunskap och erfarenhet av fattigdomsbekämpning.

Kommissionen förvaltar ett mycket stort livsmedelsbistånd. Sverige söker därför i EU främja medvetenhet om risken för att livsmedelsbistånd, särskilt utanför katastrofsituationer, hämmar utvecklingen av lokal produktion. Ett dokument, den s.k. grönboken, om de framtida relationerna mellan AVS-länderna och EU presenterades hösten 1996. Detta utgör ett underlag för en diskussion om hur dessa relationer ska utformas när Lomé-konventionen löper ut år 2000. I grönboken betonar kommissionen att samarbetet måste fokuseras på två övergripande teman: dels integration av de fattigaste länderna i den internationella ekonomin, dels integration av de fattigaste befolkningsgrupperna i de nationella ekonomierna. Fattigdomsfrågan behandlas dock endast summariskt. I de informella diskussioner som pågår bl.a. i rådsarbetsgrupperna kan noteras en ansats till konsensus om att fattigdomsbekämpning bör vara det övergripande målet för samarbetet i framtiden. Sverige verkar för bl.a. en prioritering av de fattigaste länderna.

Ett starkare fattigdomsinriktat utvecklingssamarbete genom EU innebär att Sverige verkar för bl. a.:

- att fördragets övergripande målsättningar för fattigdomsbekämpning blir

styrande i utarbetandet av program och projekt och får genomslag i praktiken;

- att fattigdomsbekämpning görs till det övergripande målet för det framtida samarbetet;
- att de fattigaste länderna prioriteras i samarbetet;
- att utvärdering och långsiktig policyutveckling vad gäller fattigdomsbekämpning inte nödvändigtvis behöver ske inom EU:s institutioner utan att kommissionen istället bör dra nytta av den kompetens som utvecklas bilateralt och i multilaterala organisationer;
- att utveckla och höja kapaciteten på fattigdoms- och jämställdhetsanalyser;
- att satsning på personal med kunskap och erfarenhet av fattigdomsbekämpning prioriteras.

7. Slutsatser för svenskt agerande - ett nytt partnerskap i kampen mot fattigdom

Aldrig har så många människor lyckats ta sig ur fattigdom som nu.

Samtidigt fortsätter antalet fattiga att öka. Att vända denna utveckling är i första hand en fråga om att fattiga människor skall ta makt över sina liv. Det är också en gemensam utmaning och uppgift för fattiga och rika länder.

Utgångspunkten är alla människors lika rätt och värde.

Globaliseringen skapar allt starkare ömsesidiga beroenden. Solidaritet betyder gemensamt ansvar inför gemensamma utmaningar. De fattigas livsbetingelser är kopplade till våra genom den alltmer integrerade världsekonomin, den globala miljön och de gemensamma naturresurserna.

Globaliseringen utgör både vår tids möjlighet och hot. Samarbete, utbyte och integration ligger i allas intresse. För de fattigaste människorna och de fattigaste länderna riskerar dock globaliseringen att leda till ytterligare påfrestningar och ökad marginalisering. Att bekämpa fattigdomen är avgörande för att värna fred, demokrati och en hållbar utveckling, som i enlighet med Rio-deklarationen från 1992 är det övergripande målet för världssamfundet. Hållbar utveckling ställer människan i centrum i syfte att minska skillnaderna i levnadsvillkor och på sikt bättre tillgodose behoven hos majoriteten av jordens befolkning.

Fattigdom handlar inte bara om brist på materiella resurser. Det handlar också om brist på rättigheter, kunskap och inflytande över egna livsvillkor. Kampen mot fattigdom måste ledas av de fattiga länderna själva. Deras vilja att föra en politik för att bistå ekonomiskt och socialt utsatta människor och mobilisera egna resurser för att bekämpa fattigdom är avgörande.

Utvecklingssamarbetet kan spela en viktig roll för att stödja fattiga människor och länder att själva ta sig ur sin fattigdom och bli en del av det internationella samspelet med handel och integration. Ett effektivt bistånd för att stödja fattigdomsbekämpning kräver förändringar på ömse håll, en förändrad relation mellan givare - såväl bilaterala som multilaterala - och samarbetsländerna. Det kräver ett partnerskap mot fattigdom, baserat på självtillit och ansvarstagande i samarbetsländerna snarare än ensidiga, av givarna dikterade villkor. Det kräver samsyn om vad som utgör en effektiv fattigdomsbekämpning. Ett partnerskap förutsätter respekt för samarbetsländernas olika förutsättningar och prioriteringar. Det måste också finnas en beredskap hos såväl FN-organ, utvecklingsbanker, bilaterala givare och enskilda organisationer att samverka under samarbetslandets ledning och inte driva särintressen som omöjliggör effektiv fattigdomsbekämpning. Det förutsätter en mer jämlik relation som manifesteras i ett kontrakt, som bygger på ömsesidiga mål och åtaganden men också klarare spelregler om avslut eller uppsägning. Det kräver i sin tur

en satsning på kompetens- och kapacitetsuppbyggnad - ett kunskapslyft som ger samarbetsländerna förutsättningar att utforma en politik mot fattigdom och uppträda som mer jämbördiga parter. Här kan biståndet göra stor nytta. Under 90-talets stora FN-konferenser, särskilt det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995, har fattigdomsfrågan stått i fokus. Världens länder har enats om gemensamma rekommendationer och åtaganden för att bekämpa fattigdom. Det finns dock inget enkelt svar på vad som utgör en effektiv politik mot fattigdom. En effektiv fattigdomsbekämpning är avhängig av viljan och förmågan i enskilda länder att utifrån specifika förutsättningar - politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och institutionella - föra en politik

som främjar en jämlik tillväxt, en rättvis fördelning och social utveckling som stärker människors säkerhet, förmåga och möjligheter. Utvecklingssamarbetet har i hög grad bidragit till varaktiga förbättringar för fattiga människor genom stöd till ekonomiska, demokratiska och sociala reformer. De principer som formulerades 1962 i proposition 100 om biståndets uppgift att "vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital", står sig väl som grund för arbetet med att utveckla ett modernt och effektivt bistånd för 2000-talet, där det övergripande målet att bekämpa fattigdomen består. Regeringen redovisar i denna skrivelse, främst i avsnitten 5 och 6, hur vi kan stärka fattigdomsprofilen i vårt utvecklingssamarbete, strategiskt, metodiskt, genom olika kanaler och på olika nivåer.

Mer än 30 års erfarenhet av bistånd har gett oss kunskap och insikt om att fattigdomsbekämpning kräver ett integrerat synsätt, där sambanden mellan politisk, ekonomisk, miljömässig och social utveckling är avgörande. För utvecklingssamarbetet finns därför inget standardrecept i form av en viss meny av insatser som automatiskt bidrar till minskad fattigdom. Det handlar om att stödja förutsättningar för och interaktion mellan ekonomisk, demokratisk, social och mänsklig utveckling och att förstärka processer med deltagande av de fattiga själva. Det handlar inte om att bygga upp isolerade öar av social service eller fysisk infrastruktur som är beroende av ständig biståndsfinansiering.

Olika former av bistånd, alltifrån stöd till demokratisering eller till ekonomiska reformer, kan vara effektiva för att stödja fattigdomsbekämpning. Skuldlättnad kan frigöra resurser för att satsa på utbildning och hälsovård. Mikrokrediter kan skapa sysselsättning och frigöra möjligheter att låta barnen gå i skolan. Men oavsett formen måste fattigdomsrelevans alltid utgöra en bedömningsgrund och en analysmetod. Är staten beredd att omfördela de frigjorda resurserna till förmån för de fattiga? Finns lokala förutsättningar för att skapa trovärdiga kreditsystem och en marknad där de fattiga kan sälja sina produkter eller tjänster? Det är exempel på frågor som måste klargöras.

Fattigdom är ett mångdimensionellt fenomen som måste bekämpas på många sätt och på olika nivåer. Fattigdomen är varken homogen eller statisk och den tar sig olika uttryck i olika regioner och länder, liksom mellan olika sociala grupper och inom hushåll. Att stödja fattigdomsbekämpning ställer stora krav på kunskap, kompetens och flexibilitet. Det förutsätter också en förståelse för hur frågor av lokal, nationell och global natur hänger samman - ett perspektiv där "makro" och "mikro" kombineras. Det kräver stöd till ökat folkligt deltagande i olika former och på olika nivåer, där analyser, genomförande och uppföljning i större utsträckning utförs av de berörda själva.

Effekterna av utvecklingssamarbetet på fattiga kvinnor, män och barn måste

också utvärderas. Förväntade effekter måste identifieras och klargöras innan beslut om stöd fattas utifrån olika indikatorer - såväl kvantitativa som kvalitativa, de fattigas egen syn på sin fattigdom och nationella analyser, som i ökad utsträckning bör utföras av länderna själva.

Fattigdom har olika orsaker och konsekvenser för kvinnor och män och de upplever fattigdomen olika. Policy- och programutveckling måste bygga på en jämställdhetsanalys, som belyser behov, roller, ansvarsfördelning liksom tillgång till och kontroll över resurser och inflytande. Strukturella hinder mot t.ex. kvinnors deltagande i det politiska livet eller rätt att arbeta eller förvärva mark, brist på könsuppdelad statistik eller okunskap om hur lagstiftning och ekonomiska reformer påverkar kvinnor respektive män är exempel på områden där utvecklingssamarbetet kan bidra både till jämställdhet och till bättre möjligheter att bekämpa fattigdom.

Kunskap ger makt. Satsning på utbildning är därför centralt för att göra kunskap tillgänglig också för de marginaliserade, men också för att främja framväxten av en demokratisk kultur och underlätta de fattigas integration i ekonomin. Utbildning av kvinnor har stort genomslag både på deras egen, familjens och inte minst barnens levnadsstandard. Att förbättra barnens möjligheter, framför allt genom fullbordad skolgång, utgör den viktigaste investeringen i en nations framtid. Utvecklingssamarbetet kan spela en viktig roll genom att såväl multilateralt som bilateralt verka för efterlevnad av FN:s konvention om barnets rättigheter och att få till stånd bindande åtaganden om barn i väpnade konflikter och förbud mot kommersiell och sexuell exploatering av barn.

Ohälsa, som hindrar fattiga människor att utnyttja de produktiva resurser de besitter, är en viktig orsak till fattigdom och en faktor som hämmar tillväxt och utveckling. Att stödja hälsoreformer för att bygga upp en fungerande hälsovård, som är tillgänglig för de fattiga, är därför en viktig investering för att stärka människors förmåga.

Det finns ett nära men komplext samband mellan miljö och fattigdom. Många miljöproblem orsakas eller förvärras av fattigdom. Att bekämpa fattigdom är därför nödvändigt för att uppnå en ur naturresurssynpunkt hållbar utveckling, samtidigt som insatser för att förbättra miljön är centrala för att minska fattigdomen.

Hållbarhet och varaktiga förutsättningar är nyckelbegrepp i all fattigdomsbekämpning. Utvecklingssamarbetet måste ta fasta på detta när det gäller att stödja fattiga länder och de fattiga själva, lokalt, nationellt och i

internationell samverkan:

Den lokala nivån

Fattigdom bekämpas bäst när varaktiga förutsättningar skapas för de fattiga att själva ta sig ur sin fattigdom. Det innebär att stärka enskilda människors säkerhet, bl.a. i form av att trygga deras försörjning, deras förmåga i form av hälsa, utbildning och andra färdigheter, samt deras möjligheter i form av kontroll över resurser och deltagande i beslutsprocesser. De fattigas egen syn på vad fattigdom respektive ett gott liv är och vad som krävs för att ta sig ur fattigdomen måste vara utgångspunkten.

På lokal nivå innebär det att skapa sysselsättnings- och utkomstmöjligheter i form av t.ex. tillgång till mark, vatten och redskap men också genom stöd till småföretagsamhet och mikrokrediter - inte minst riktade till kvinnor på landsbygden - samt till småskalig infrastruktur. Det innebär också att stärka lokalsamhällets möjligheter att satsa på mänskliga resurser i form av hälsovård och skolor. Det innebär vidare att stödja fattiga kvinnors och

mäns möjlighet att påverka sin situation genom att stärka deras möjligheter att delta i det politiska livet och att hävda sina rättigheter. Det kan t.ex. ske

genom stöd till lokala organisationer, kommunal förvaltning, lokal demokrati och ett decentraliserat rättsväsende i syfte att stimulera processer som på sikt leder till förändrade lokala maktförhållanden. En starkt fattigdomsorientering ger impulser till nya samarbetsrelationer som kan innebära direkt stöd till lokala myndigheter med medverkan av lokala enskilda organisationer och privata företag.

Den nationella nivån

Det grundläggande ansvaret för fattigdomsbekämpning ligger hos det enskilda landets regering och samhälle. Utvecklingssamarbetet kan bidra till fattigdomsbekämpning genom att stödja inhemska processer.

Förutsättningarna för detta varierar från land till land. De bästa förutsättningarna finns i länder som för en politik mot fattigdom och för en ekonomiskt, social och miljömässigt hållbar utveckling.

En jämlik tillväxt som uppfyller följande villkor bör eftersträvas:

- den måste vara förenlig med ett långsiktigt hållbart utnyttjande av naturresurserna,
- den måste integrera ett jämställdhetsperspektiv mellan män och kvinnor,
- den måste vara bred och diversifierad i meningen att den omfattar många olika sektorer,
- den måste vara relativt jämnt geografiskt fördelad,
- den måste ge positiva inkomsteffekter för viktiga sociala grupper och för majoriteten av befolkningen,
- den måste leda till ökad sysselsättning.

En annan förutsättning är att staten stärks och effektiviseras, bl.a. genom stöd till institutioner, kompetens- och kapacitetsuppbyggnad, reformer av offentlig förvaltning, inklusive i decentraliserade former till lokala myndigheter. Detta bör stärka förutsättningarna för den offentliga sektorn, för näringslivet och för ett livskraftigt civilt samhälle att bidra till fattigdomsbekämpning.

Det civila samhället spelar en central roll. Det är viktigt att svenska enskilda

organisationer i allt större utsträckning använder sina kontakter, kunskap och nätverk till att stödja framväxten av ett starkt och pluralistiskt civilt samhälle, som kan företräda de fattigas intressen och bidra till att ge utvecklingssamarbetet en tydlig och bärkraftig fattigdomsinriktning.

Samarbetet med enskilda länder bör baseras på ett brett partnerskap, som inte bara rör relationen mellan givare och mottagare. Inom ramen för detta partnerskap bör en dialog föras som involverar staten, enskilda organisationer och den privata sektorn, såväl i givar- som i samarbetsländerna. Ur ett fattigdomsperspektiv bör partnerskapets kontrakt inkludera fattigdomsbekämpning som gemensam värdegrund och fattigdomsanalys med konsultationsprocesser och folklig förankring som viktiga villkor.

Det långsiktiga bilaterala utvecklingssamarbetet bör främst koncentreras till fattiga länder vars regeringar har politisk vilja och förmåga att bedriva en framgångsrik politik mot fattigdom och där ett partnerskap och en policydialog kan bidra till detta. I andra länder kan Sverige stödja insatser som stärker fattiga gruppers möjligheter till ett bättre liv, t.ex. i form av pilotprojekt med lokal förankring, som kan utgöra goda exempel på delaktighet, ansvarstagande och resursmobilisering.

Den internationella nivån

Globalisering och marginalisering har inte minskat fattiga länders beroende av den internationella ekonomin. De rika ländernas marknader är för nästan alla u-länder av större betydelse än biståndet. Nationella och gränsöverskridande miljöproblem drabbar de fattiga särskilt hårt. Fattigdomsbekämpning i utvecklingssamarbetet kräver ökad samstämmighet, s.k. koherens, med andra politikområden som säkerhets-, handels- jordbruks- och miljöpolitik. Det innebär t.ex. att Sverige i ökad utsträckning måste verka för att avskaffa handelsbarriärer som hindrar import från fattiga länder och öppna de globala jordbruksmarknaderna för deras export, inte minst inom EU. Det innebär också att än starkare betona hantering av konflikter med fredliga medel i säkerhetspolitiken. Internationellt skall Sverige fortsätta att verka för att fattigdomsorientering får ett starkare genomslag i FN:s utvecklingssamarbete, i utvecklingsbankernas långivning och policydialog och i EU:s bistånd. Det innebär bl.a. att stärka fattigdomsprofilen i de landstrategier som utarbetas i samverkan med samarbetsländerna och se till att målsättningar och policies också får genomslag i praktiken. Det kräver också fördjupad kunskap och uppbyggnad av kapacitet att arbeta med fattigdomsfrågorna i de multilaterala organen liksom att arbetet på landnivå stärks. Såväl bilateralt som i det multilaterala utvecklingssamarbetet bör Sverige verka för att ersätta traditionella givarcentrerade biståndsformer med programbistånd som samordnas av samarbetsländerna utifrån deras egna prioriteringar. En övergång till programstöd inom ramen för ett partnerskap kan skapa förutsättningar för mer effektiv fattigdomsbekämpning. Sverige skall också verka för att föra in ett konflikthanteringsperspektiv såväl i det humanitära biståndet som det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Sverige kommer också i internationella fora att fortsätta att verka för att de mänskliga rättigheterna respekteras såväl i rika som i fattiga länder. En central förutsättning för att minska fattigdomen är en hållbar lösning på låginkomstländernas skuldproblem. Sverige skall fortsätta arbeta för en definitiv lösning på de fattigaste ländernas skuldproblem bl.a. genom att stödja och utveckla initiativ som HIPC. En starkare fattigdomsprofil i utvecklingssamarbetet kräver delvis nya sätt att arbeta både för bilaterala biståndsgivare, multilaterala organ och andra aktörer inklusive de enskilda organisationerna. Helhetsgrepp och långsiktighet är nödvändigt för att skapa slagkraft och hållbarhet. Bättre samordning är centralt. Ett partnerskap mot fattigdom ställer inte minst stora krav på givarna när det gäller synsätt och metoder liksom tid och tålamod för att den nya relationen skall kunna växa sig stark. Att bekämpa fattigdom är möjligt. Det kräver mycket av de fattiga människorna och de fattiga länderna. Det kräver mycket också av oss. I en alltmer globaliserad värld är fattigdomsbekämpning ett gemensamt intresse och en gemensam uppgift. Bara på en solidarisk grund kan vi forma en värld där alla människors lika rätt och värde respekteras.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 maj 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Peterson, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Östros

Föredragande: statsrådet Schori

Regeringen beslutar skrivelse 1996/97:169 De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar. Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete.

I 1985 års penningvärde, beräknat enligt köpkraftsparitet för att kompensera för skillnader i levnadsomkostnader mellan olika länder.

Skr. 1996/97:169

22

1

Sveriges riksdag

100 12 Stockholm

Telefon: 08-786 40 00

Frågor om riksdagen

Telefon: 020-349 000

E-post: riksdagsinformation@riksdagen.se