

Landsbygdsutveckling

Sammanfattning av erfarenheter och
prioriteringar inom naturresurssektorn

Karin Isaksson



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för naturresurser och miljö
Maj 1999

Förord

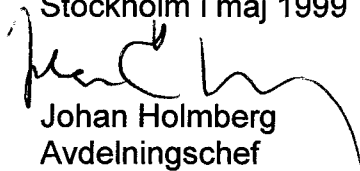
Detta är ett av fyra liknande positionspapper skrivna inom avdelningen för naturresurser och miljö (NATUR) under tiden 1997 – 1999 som underlag för en process att utarbeta en sammanhållen policy för Sida:s verksamhetsgren naturbruk. De andra tre dokumenten berör hållbart jordbruk, skogsbruk och integrerat vattenresursutnyttjande.

Oundvikligen finns viss överlappning mellan dessa fyra bidrag som kan ses som en helhet. Särskilt detta dokument om metodik för landsbygdsutveckling bör läsas tillsammans med vart och ett av de tre andra.

Landsbygdsutveckling är ett vitt begrepp som omfattar en stor del av Sida:s verksamhet och som därför är långt ifrån ett ansvar endast för NATUR. Det finns inom Sida en mångfald av ansatser som gör anspråk på att falla under denna rubrik, och ett större arbete skulle krävas för att i ett dokument av detta slag täcka in dem alla. Vi har därför avsått från att behandla all Sida:s verksamhet på detta område utan begränsat oss till naturresurssektorn. Vi har gjort detta i full vetskap om att det finns flera gemensamma nämnare för Sida:s arbete landsbygdsutveckling inom alla sektorer som bör lyftas fram och tydliggöras i ett framtida metodarbete.

Positionspapperet är sammanställt av Karin Isaksson, sociolog och handläggare vid NATUR, i samarbete med medlemmar i avdelningens landsbygdsutvecklingsgrupp.

Stockholm i maj 1999



Johan Holmberg
Avdelningschef

Sammanfattning av Sidas policy för stöd till Landsbygdsutveckling

1. Utgångspunkter

Med landsbygdsutveckling avses här åtgärder för att varaktigt förbättra levnadsvillkoren för de fattigaste människorna på landsbygden genom ett hållbart och produktivt nyttjande av naturresurserna.

Det synsätt som presenteras omfattar aktiviteter inom många av samhällets sektorer. Det har två utgångspunkter:

- Människors egna behov och prioriteringar avseende en uthållig utkomst och livskvalitet på landsbygden;
- Sidas ambition att främja en ökad produktion inom landsbygdens näringar jordbruk, skog och fiske, som en förutsättning för ökad välfärd bland landsbygdens befolkning.

Med människan i centrum måste kvinnors, mäns och olika folkgruppers roller, ansvar, tillgång till och kontroll över olika naturresurser analyseras och beaktas.

Statens och myndigheternas roll bör i första hand vara att skapa gynnsamma förutsättningar för uthållig naturresursanvändning på landsbygden.

2. Målgrupp

Målgruppen för Sida-stödda insatser inom landsbygdsutveckling är de fattigaste människorna på landsbygden. Särskild uppmärksamhet skall ägnas verksamhet som når kvinnor inom landsbygdens näringar. Den omedelbara målgruppen utgörs av regeringstjänstemän på provins, distrikt och kommunnivå samt folkvalda representanter på bynivå. Som målgrupp återfinns också institutioner på lokal nivå, frivilligorganisationer (NGOs) samt den privata sektorn.

4. Mål

- Livsmedelssäkerhet och höjd levnadsnivå
- Ekonomisk och ekologisk bärkraftighet
- Pluralism och engagemang från olika aktörer lokalt och nationellt

Med stöd till landsbygdsutveckling vill Sida bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor och ökade inkomster för främst den fattiga landsbygdsbefolkningen. Genom hållbart och produktivt utnyttjande av förnyelsebara naturresurser skapas en förbättrad utkomst för fattiga människor på landsbygden. Detta inkluderar lokal produktion, konsumtion och förädling samt andra funktioner av betydelse för människans välbefinnande.

5. Prioriteringar

Sida verkar för att stödja samarbetsländernas kapacitet att identifiera och genomföra insatser inom landsbygdsutveckling för att möjliggöra för länderna att ha ett längre planeringsperspektiv och arbeta långsiktigt.

Sida prioriterar tre huvudområden för samarbetet inom landsbygdsutveckling:

- Hållbar användning av naturresurser på landsbygden
- Kunskaps- och kapacitetsutveckling
- Utveckling av policies och institutioner.

6. Arbetsmetoder och principer

Vad som bör präglade Sidas arbete med landsbygdsutveckling inom naturresurssektorn är:

- Fattigdomsinriktning, människan i centrum och en tydlig jämställdhetsprofil
- Uthållig hushållning med förnyelsebara naturresurser med fokus på ett hållbart och produktivt nyttjande av tillgängliga naturresurser
- Stöd till diversifiering av landsbygdens näringsliv och ökad sysselsättning utanför jordbruket.
- Koncentration utan att förlora helhetssynen
- Lokal förankring genom ett stort mått av folkligt deltagande i såväl planering som genomförande och ett starkt lokalt ägarskap
- Identifiera och stötta gynnsamma politiska viljeyttringar och sund makro-/sektor politik
- Stötta utveckling av den lokala administrationen på olika nivåer

Arbetet med landsbygdsutveckling skall särskilt uppmärksamma fyra aspekter: lokalt ägande och förankring, produktion, fattigdom och miljö.

Biståndet bör vidare integreras på olika nivåer och samtidigt anpassas till lokala förutsättningar.

En noggrann analys måste föregå varje insats som grund för utarbetande av modeller för lokalt ägarskap. Modeller som medger ökat folkligt deltagande bör prövas. Insatserna utformas så att de leder till ett mer effektivt utnyttjande av tillgängliga produktiva resurser och måste kunna motiveras utifrån denna aspekt. De skall fokusera på småbrukare, ibland i kombination med särskilda åtgärder för att nå jordlösa.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas verksamheter som når kvinnliga producenter. Effekter på miljö skall bedömas med särskild hänsyn till effekter på biologisk mångfald. Kapacitets- och kompetens utveckling inom lokal förvaltning samt stöd till landsbygdens civila samhälle är viktiga inslag i insatser för landsbygdsutveckling. Med hänsyn till att dessa ofta är komplicerade långsiktiga och svår-bedömbare är det ofta lämpligt att till dem knyta en komponent för kontinuerlig datainsamling och uppföljning, ibland upplagd som ett forskningssamarbete med lokala institutioner.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Vad är landsbygdsutveckling? Vilka är erfarenheterna?	4
2.1	Begreppet landsbygdsutveckling	4
2.2	Sammanfattning av viktigare erfarenheter	4
3.	Aktuella tendenser och frågeställningar	7
3.1	Statens roll – policyformulering	7
3.2	Livsmedelssäkerhet och kvinnans roll	8
3.3	Befolkning – urbanisering – migration	9
3.4	Uthållig utveckling – miljö	10
3.5	Folkligt deltagande – lokal planering – uppföljning	11
3.6	Jämställdhet	12
3.7	Fattigdom	13
3.8	Decentralisering	14
3.9	Civila samhällets roll	15
3.	NATURs arbete med landsbygdsutveckling	16
	Referenser	19

Positionspapper Landsbygdsutveckling

1. Inledning

Detta positionspapper beskriver det synsätt på landsbygdsutveckling som tillämpas av Sidas avdelning för naturresurser och miljö (NATUR).

Papperet bör läsas tillsammans med andra liknande papper utarbetade inom avdelningen avseende jordbruk, skogsbruk och vattenresursutnyttjande.

Utgångspunkten är de svenska biståndspolitiska målen som Sida har omsatt i fyra handlingsprogram: fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och hållbar utveckling. Biståndsmålen uttrycker en helhetssyn där hållbar utveckling är lika viktig som social förbättring och ekonomisk tillväxt. Föreliggande dokument vill visa på landsbygdsfrågornas komplexitet samt klargöra hur det breda svenska utvecklingssamarbetet kan bidra till en hållbar utveckling för kvinnor, män och barn på landsbygden.

Dokumentet syftar i första hand till att utveckla ett förhållningssätt till frågan om hållbar utveckling på landsbygden som underlag för identifiering av lämpliga områden och former för utvecklingsinsatser i landsbygdsmiljö och för beslut om sådana insatser. Ett ytterligare syfte är att informera Sidas samarbetspartners om Sidas arbetssätt inom lantbrukssektorn.

Det synsätt som här presenteras omfattar aktiviteter inom många av samhällets sektorer. Det har två utgångspunkter. För det första, människors egna behov och prioriteringar avseende en uthållig utkomst och livskvalitet på landsbygden. Och för det andra, Sidas ambition att främja en ökad produktion inom landsbygdens näringar: jordbruk; skog och fiske, vilket utgör en förutsättning för ökad välfärd bland landsbygdens befolkning.

Avsnitt 2 presenterar en sammanfattning av erfarenheter från landsbygdsutveckling inom naturresurssektorn. Avsnitt 3 tar upp aktuella utvecklingstendenser och frågeställningar som påverkar

biståndssamarbetet på detta område. I avsnitt 4 ges synpunkter på utformningen av framtida insatser.

Stöd till landsbygdsutveckling ges också av flera andra avdelningar inom Sida, inklusive DESO, SEKA, INEC och Sida-ÖST. Ansatserna varierar i flera avseenden, och detta papper gör inte anspråk på omfatta allt stöd Sida lämnar för landsbygdens utveckling. Det är avsett som en vägledning i utvecklingssamarbetet och som ett bidrag till NATURs strategiarbete.

2. Vad är landsbygdsutveckling? Vilka är erfarenheterna?

2.1 Begreppet landsbygdsutveckling

Landsbygdsutveckling spänner över alla de områden som påverkar människans livsvillkor på landsbygden. Dess syfte är att *förbättra levnadsvillkoren för de fattigaste människorna* på landsbygden och stimulera deras möjligheter att finna en dräglig utkomst baserad på ett långsiktigt, bärkraftigt och produktivt utnyttjande av naturresurser.

En uthållig produktion måste utgå från människors - kvinnors, mäns, och barns - sociala situation och lokala behov. Produktion främjas av förbättrad hälsa och utbildning. Samspelet mellan landsbygden och mindre städer har stor betydelse, kommunikationer och transporter är viktiga i detta samspel. Det kan också handla om rent vatten, markvård, plantskolor, småindustri, eller alfabetisering. Ur ett brukarperspektiv (bönder, lokalbefolkning) är världen dock inte uppsplittrad i sektorer. Riskspridning är en överlevnadsstrategi för den fattige bonden som därför har behov på flera olika områden, inklusive de ovan nämnda. Stöd till landsbygdsutveckling bör därför grundas på en analys av dessa behov och en prioritering utifrån i förväg angivna målsättningar.

Hur stödet utformas påverkas av förhållandet mellan män och kvinnor, landsbygdens formella och informella institutioner, lagstiftning, ekonomi och andra förhållanden av vikt för människors levnadsvillkor. Ett uthålligt nyttjande av naturresurserna, förutsätter ett tydligt lokalt ägarskap både i planering och genomförande av utvecklingsinsatser på landsbygden. Stöd till landsbygdsutveckling innehåller ett stort inslag av metodutveckling för att främja lokalt deltagande.

2.2 Sammanfattning av viktigare erfarenheter

Svenskt bistånd har stött landsbygdsutveckling i u-länder i cirka 30 år. Detta stöd har förändrats från att på 60- och 70-talen huvudsakligen ha bestått av sektorinriktade projekt (jordbruks- och skogsprojekt) till att på senare år utvecklas mot bredare, integrerade insatser vilka omfattar såväl jord- och skogsbruk som andra åtgärder för social och ekonomisk utveckling.

Dessa insatser har lokal förankring snarare än nationell karaktär och fokuserar på småbrukare och deras familjer i syfte att förbättra deras levnadsförhållanden genom t ex bättre markanvändning och ökad jordbruksproduktion. Sättet att åstadkomma utveckling växlar men insatserna innefattar ofta försöksverksamhet, rådgivning och krediter samt förstärkning av den lokala förvaltningens kapacitet bl a i fråga om lokal planering och uppföljning.

Stöd till hållbar naturresurshushållning är egentligen stöd till en process där folkligt deltagande grundat på människors prioriteringar är en grundläggande och nödvändig ingrediens. Erfarenheterna visar att sådana insatser är komplicerade att genomföra. Sidas erfarenheter hittills på detta område kan sammanfattas som följer:

1. Människors prioriteringar skall i första hand styra insatsernas uppläggning och genomförande. Människans levnadsvillkor måste sättas i centrum. Det går *inte enbart* att ha jordens eller skogens väl som mål.
2. En ökad sysselsättning bör prioriteras. "Modernisering" har ibland lett till minskad sysselsättning. Marginaliserade människor eller människor i marginaliserade områden kan tvingas till ohållbart nyttjande av naturresurser i olämpliga områden.
3. Produktiviteten i landsbygdens näringar måste öka. Ökas produktiviteten i jordbruket minskar behoven att odla i marginaliserade områden. Förbättrad teknik kan minska behovet att ta mer marginaliserade områden i bruk.
4. Människor och samhällen uppvisar en rik variation: det är därför viktigt att förstå den sociala, kulturella och institutionella ramen inom vilka projekt och policies tillämpas. Insatserna måste vara kontextspecifika, dvs anpassas till den lokala situationen och rådande socioekonomiska förhållanden.
5. Insatser bör startas i liten skala. Utvecklas de väl och förutsättningarna finns kan de växa. Förutsättningarna för insatser av detta slag att inledningsvis absorbera biståndsmedel är ofta blygsamma, såvida de inte inkluderar "framtinga" komponenter för byggnation av vägar och hus.
6. Förutsättningarna för att arbeta tvärsektoriellt och bristande institutionell kapacitet är problem i samarbetsländerna. Möjligheterna för samarbetspartnern att samordna insatser för landsbygdsutvecklings kompliceras av att dessa är såväl tvär- som multisektoriella, medan de institutioner man samarbetar med i regel är sektoriella.
7. Kompetens och ansvar på lokal nivå måste utvecklas. Det är angeläget att ta till vara men också bygga upp kapacitet och stödja

institutionsutveckling, framför allt lokalt och i närhet till insatsen. Redan planeringsfasen kan utformas som en genomförande insats med betydande inslag av kapacitetsutveckling av lokal offentlig förvaltning, eventuellt även av enskilda organisationer.

8. Utveckling tar tid. Betydelsen av långsiktighet i planering av stöd till landsbygdsutveckling kan inte nog betonas. Det är rimligt och naturligt att införandet av nya metoder och koncept leder till bakslag och problem inledningsvis, och det tar tid att komma till rätta med dessa, ofta 20 år eller mer (faktaruta 1).

9. Det krävs en ständig anpassning till nya förhållanden och nya kunskaper. Ekonomisk, kulturell och social utveckling leder ofta till komplexa processer som kan ta oväntade former. För en vidare förståelse av dessa processer och en anpassning kan en forskningskomponent kopplad till projektet vara ett hjälp och ett stöd.

10. Hållbar utveckling på landsbygden tarvar en seriös politisk vilja och uppbackning såväl nationellt som lokalt, särskilt en sund makroekonomisk politik, samstämmiga sektorpolicies samt lagstiftning och regelsystem kring nyttjanderätt av naturresurser och framför allt av mark.

11. De internationella organisationernas roll är viktig. Strukturella problem i givarorganisationernas organisation (interna och externa) kan försvåra ett integrerat eller holistiskt arbetssätt. Kan givare med olika arbetssätt och finansiering, agendor, komma överens och arbeta med lokalbefolkningens väl för sina ögon? Förbättrat samarbete mellan givare i både i den lokala och nationella kontexten är önskvärt liksom utbyte av erfarenheter och metodutveckling.

Sammanfattningsvis kan vi lära oss följande:

- Den socio-kulturella situationen måste inledningsvis analyseras, förstås och följas upp fortlöpande
- Börja smått
- En övergripande målsättning bör vara uthållig produktionsökning
- Insatserna måste ges tid men får inte hålla på utan ände, slutpunkt måste sättas
- De bör vara en del av en nationell satsning (även pilotprogram måste ha nationell förankring)
- En gynnsam nationell politik är avgörande även på lokalplanet

- En viktig målsättning och förutsättning för uthållighet är att bygga upp lokal kapacitet

Faktaruta 1: Landsbygdsutveckling tar tid

Några större och mer kända insatser för landsbygdsutveckling som har fått stöd av Sida under följande perioder:

- CADU (senare ARDU), Etiopien: 1967 - 1986
- Nationella markvårdsprogrammet, Kenya: 1974- fortsätter
- Matara IRDP, Sri Lanka: 1979 – 1999
- RESP, Bangladesh: 1982 - 2001 (planerad slutpunkt)
- Höglandsprogram (FCP senare MRDP), Vietnam: 1990 - fortsätter

3. Aktuella tendenser och frågeställningar

Tyngdpunkten i landsbygdsutveckling måste ligga på att människor och lokala institutioner skapar utvecklingen och att uppgiften för samhällets institutioner och för utvecklingssamarbetet är att vara "möjliggörare" och skapa gynnsamma förhållanden.

I nedanstående sammanställning redovisas aktuella frågeställningar och tendenser med hög aktualitet för den nuvarande diskursen avseende synen på en hållbar utveckling på landsbygden.

3.1 Statens roll - policyformulering

Framgång inom landsbygdsutvecklingssektorn beror i allt väsentligt på landets egen vilja. Det måste finnas en makroekonomisk politik som främjar ekonomisk tillväxt och samtidigt inte skapar orättvisor i samhället. Stöd till makroekonomiska reformer, policyutveckling o s v är väsentliga instrument för att främja en gynnsam utveckling av landsbygden. Ju fler hinder för en positiv utveckling som tas bort och ju bättre sektorpolicies som utvecklas desto större förutsättningar har ett externt stöd att bli meningsfullt. Sådana policies omfattar t ex en rättvis fördelning av statens resurser för att garantera likvärdig men lokalt anpassad infrastruktur och service.

Likaså bör staten främja en ökad grad av sektorsamordning, mobilisering och tillvaratagande av lokalt engagemang och lokala initiativ samt stärkandet av beslutsprocesser nerifrån-upp. Detta förutsätter mer dialoginriktade processer vilka kan verka utmanande mot traditionella (existerande) intressen hos politiker och tjänstemän.

I fattiga länder lever allt fler landsbygdshushåll på marginalen och saknar reserver att klara sig genom perioder av fetslagna skördar. Småjordbrukare som lever i fattigdom och ekonomisk osäkerhet kan tvingas att överutnyttja de naturresurser de har tillgång till. En utveckling

utan reformer som skapar trygghet för människor i fråga om prispolitik och rätt till den mark man odlar, försvårar hushållningen med naturresurser.

Aktiviteter på den lokala nivån visar ofta på behov av policyförändringar. Sådana förändringar kan bara åstadkommas på den övergripande nationella nivån. Policyformulering förutsätter kunskap och kapacitet att ge uttryck åt en nationell vilja. För att göra detta krävs lyhördhet men också kapacitet att samla in, bearbeta och analysera statistik och annan kunskapsinformation, vilket ofta saknas i våra samarbetsländer. Detta i sin tur kräver ofta stärkande av institutioner i centrala förvaltningar genom utbildning och stöd till ledningsfunktioner.

3.2 Livsmedelssäkerhet och kvinnans roll

En ökad livsmedelsproduktion behövs i samarbetsländerna för att försörja en växande befolkning. Både kvinnor och män deltar i produktion och nyttjande av naturresurser, inklusive vatten. Produktionsnivån inom landsbygdsnäringarna är inte endast beroende av klimat, jordar, etc utan också av befolkningens bildningsnivå, hälsostandard, tillgång till alternativa sysselsättningar och möjligheter till politiskt inflytande.

En bättre och mer principfast integrering av jämställdhetsaspekter i stödet till landsbygdens näringar bidrar också till ökad produktivitet och effektivitet. Genom att i en målgruppsanalys tydliggöra kvinnors och mäns behov och tillgång till naturresurser och produktionsmedel kan man mer systematiskt styra investeringar så att resurserna får bäst utvecklingseffekter. Investeringar inom sektorn blir mer bärkraftiga när både kvinnors och mäns produktionsinsatser och intressen beaktas i planering och genomförande.

Kvinnors arbete i och kring hemmet redovisas i regel inte i tillräcklig utsträckning i nationell statistik. Makroekonomiska analyser speglar sällan kvinnors viktiga roll för såväl hushållens, landsbygdens som ländernas ekonomi. Detta innebär att viktiga inkomstkällor och investeringar inte räknas. Likaså uppstår fel när folkräkningar kategoriserar kvinnors sysselsättning efter schabloner istället för verklig arbetsfördelning.

I stora delar av Afrika söder om Sahara ansvarar kvinnorna för den övervägande delen av jordbruksarbetet. Trots detta är lagstiftning och/eller praxis utformad så att framför allt män har laglig äganderätt till mark och tillgång till krediter och rådgivning. Familjens inkomst ses oftast som mannens, även i de länder där kvinnor står för både produktion och försäljning. Kvinnors viktiga roll i jordbruksproduktionen har på många håll en historisk förklaring i att mannen förvärvsarbetat på annan ort.

Faktaruta 2: Jämställdhet och resursfördelning

- *Kenya: genom att förse kvinnor med insatsvaror och fortbildning i samma utsträckning som män kan produktionen öka med över 20 %;*
- *Tanzania: genom tidsbesparande åtgärder för kvinnor bland banan- och kaffeproducerande småbrukare kan kontantinkomsterna öka med 10 %, arbetsproduktivitet med 15 % och kapitalproduktivitet med 44 %;*
- *Zambia: om investeringsgraden i insatsvaror och mark för kvinnor likställdes med männens kan avkastningen i jordbruket öka med 15 %.*

Källa: World Bank 1998.

3. 3 Befolkning - urbanisering - migration

Arbetet med utveckling på landsbygden kompliceras av en ökande befolkning och en omfördelning av befolkningen genom att människor flyttar till städer eller andra landsbygdsområden. Landsbygdens inlandsområden tenderar att avfolkas medan landsbygdsområden vid kusterna blir alltmer tätbefolkade. Komplexa samband mellan demografisk dynamik, utvecklingsprocesser, resurser och miljö måste beaktas.

Flyttningar inom och ut från landsbygden beror bl a på tillgång till mark och sysselsättning. Migrationen går att påverka men inte helt styra. Flykten från landsbygden till städerna och obalanser mellan befolkning och resurser i olika områden kan minskas genom investeringar i infrastruktur och förbättrad tillgång till mark, undervisning och hälsovård.

Familjestrukturen påverkas världen över av urbanisering och andra socio-ekonomiska förändringar. Flergenerationsfamiljen börjar försvinna. Förändringar i familjestrukturen innebär ofta att traditionella trygghets- och produktionssystem löses upp, detta påverkar också landsbygdens näringar. Vidare leder migration till livsstilsförändringar vilka leder till förskjutning i kostsammansättningen i riktning mot en kost mer baserad på animalieproduktion. Urbaniseringen kommer att ställa stora krav på transport av livsmedel från landsbygden in till städerna, förbättrade kommunikationer och mer effektiva marknader.

Till de faktorer som bidrar till en förändrad befolkningsammansättning på landsbygden hör utbredningen av HIV/AIDS. I takt med att sjukdomen breder ut sig minskar den arbetsföra andelen av befolkningen. Detta leder till förändrade produktionsmönster bland den kvarvarande befolkningen vilket får implikationer för bl a jordbruksproduktionen. Förändringar i markanvändning, arbetsdelning och odlingssystem påverkar livsmedelsförsörjningen. Parallellt med detta försvinner kunskap och färdigheter när människor i arbetsför ålder dör.

Paradoxalt nog lider många fattiga familjejordbruk på landsbygden av brist på arbetskraft trots folkökningen. Det beror framför allt på att en stor del

av den manliga arbetskraften söker sig till arbete på annan ort. Männens migration ger kvinnor en alltför stor arbetsbörda. Så länge kvinnor inte får tillgång till kunskap och verktyg för att sköta jordbruket och andra av landsbygdens näringar samt metoder för att underlätta vatten- och bränsleanskaffning kommer behovet av stora familjer, fler händer som producerar, att bestå.

Befolkningstrycket sliter hårt på miljön. Utarmade miljöer leder till ökande flyktingströmmar. Antalet personer som flyttar på grund av miljöförändringar och växande svårigheter att få sin utkomst från, mark, skog eller vatten är i samma storleksordning som antalet flyktingar undan krig, och förföljelse, ca 20 miljoner människor årligen. Detta antal kommer med sannolikhet att öka.

3. 4 Uthållig utveckling - miljö

Uthållig utveckling, eller ett uthålligt nyttjande av naturresurserna, sker i ett komplicerat samspel mellan människor och natur. Avgörande för en uthållig produktion på landsbygden är belastningen på miljön och hur mycket av de givna naturresurserna som förbrukas, liksom sambandet mellan antalet människor, deras konsumtions- och produktionsmönster och teknologianvändning. I fattiga jordbruksområden där befolkningstrycket är högt och växande försvåras anpassningen av bruksmetoder, som gör att trycket på naturresurserna ökar. Med ökande miljöförstöring följer en minskande försörjningsbas. En hållbar utveckling på landsbygden handlar således om inkomstfördelning, fördelning av resurser, konsumtionsmönster och teknologival.

I rapporten från utredningen "Hållbart bistånd - det svenska biståndet efter UNCED" beskrivs den nära kopplingen mellan miljö och fattigdom. I detta dokument understryks att fattigdomsbekämpning förutsätter en bred och i grunden social ansats inom naturresurssektorn. Frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män blir därför allt viktigare som förutsättning för uthållig utveckling.

Betoningen på en uthållig produktion innebär att miljön inte skall skyddas för dess egen skull utan för människornas. Människan står i centrum för vårt intresse. De förnyelsebara naturresurserna - vatten, mark, vegetation (skog och grödor) och djur (husdjur och vilt) - kan bäst skyddas och brukas hållbart av dem som själva lever därav och i eget intresse. Sida verkar därför för lokal kontroll och skötsel av förnyelsebara naturresurser.

Miljön skyddas ofta bäst genom ökad produktivitet på befintlig jordbruksmark. Därigenom minskar behovet av att utnyttja olämplig mark för produktion. Ökad sysselsättning utanför landsbygdssektorns traditionella näringar kan också vara ett sätt att minska påfrestningarna

och slitaget på miljön. Arbetstillfällen i landsbygdens städer, i industri och handel eller i skogsbruk kan minska överutnyttjandet av mark och vatten.

3. 5 Folkligt deltagande - lokal planering - uppföljning

Folkligt deltagande är en grundläggande förutsättning för uthållighet i landsbygdsutveckling. Toppstyrd planering leder ofta till passivisering, beroende och inte minst dåligt planerade och svagt förankrade insatser, medan lokalt inflytande och kontroll över gemensamt ägda och/eller nyttjade produktions- och naturresurser oftast är en förutsättning för ett hållbart utnyttjande av resurserna.

Myndigheterna är dock ofta ovilliga att ge ansvar till fattiga människor. En viktig uppgift för utvecklingssamarbetet är därför att medverka till processer som "myndigförklarar" lokalbefolkningen och själva låter dem formulera sina egna behov och medverka i beslutsprocesser på lokal nivå. Användning och utveckling av metoder som PRA och PLA¹ liksom andra angreppssätt som främjar ett folkligt deltagande är instrument i sådana processer.

Det gäller vidare att vid all lokal planering utgå från de gränser naturen sätter, se helheten och att ta hänsyn både till de begränsningar som finns men också att se alla möjligheter och söka lösningar som är långsiktigt hållbara.

De lokala utvecklingsstrategierna skall ligga till grund för "kommunal" verksamhetsplanering, regionala och nationella beslut, för prioritering av nationella resurser och för andra sektorpolitiska åtgärder.

Redan när program befinner sig på diskussionsstadiet är det nödvändigt att göra en analys av de socio-kulturella förhållandena (t ex inkomster, jämställdhet och ägandeförhållanden). Det är svårt, tidsödande men också mycket angeläget att följa hur dessa förhållanden utvecklas under ett programs livstid. Därför behövs för större program en funktion för fortlöpande datainsamling och uppföljning. Detta kan vara en fristående forskningskomponent vilken bör planeras i en nära dialog med den berör och genomföras i samarbete med lokalt universitet eller motsvarande institution, vad som ibland kallats "impact research".

¹ Participatory Rural Appraisal (PRA) och Participatory Learning and Action (PLA) är metoder som syftar till att lyfta fram information och kunskap från lokalsamhället och stimulera ett folkligt deltagande och ägande av planeringsprocesser.

Faktaruta 3: "Impact research" - komplement till naturresursprogrammen i Vietnam, Laos och Kambodja

De Sida-stödda höglandsprogrammen i Vietnam och Laos har sedan mitten av 1990-talet kompletterats med fristående insatser för tillämpad forskning och uppföljning i form av ett samarbete mellan internationella, regionala, svenska och lokala organisationer och institutioner. Exempel på teman som fokuseras inom ramen för detta samarbete är:

ICRAF - alternativ till svedjebruk, utbildning inom agroforestry

RECOFT - regionalt nätverk kring utbildning i byskogsbruk

SAGU - kapacitetsstärkning i socialantropologi vid Universitetet i Hanoi

IIED - analys av frågor kring uthållig utkomst och jordreformsfrågor

EWC - studier och analys av lokala utvecklingstrender i norra Vietnam

REPSI/SEI - policyutveckling inom naturresursområdet inriktat på hållbar utveckling

Samarbetet syftar till att bygga upp såväl lokal som extern kompetens för bred samhällsanalys med fokus på höglandsproblematiken i regionen samt att skapa ett nätverk för erfarenhetsutbyte kring dessa frågor. Några resultat hittills är följande:

- identifiering av ett antal viktiga problemområden för fortsatta studier
- ökad efterfrågan av kvalitativ utvecklingsanalys
- ett antal studier med direkt nytta för pågående projekt
- dialog kring jordreformer och jordlagstiftning i Vietnam och Laos.

3. 6 Jämställdhet

Ökad jämlikhet mellan grupper i samhället är en förutsättning för minskad fattigdom. Vid FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995 slogs fast att kvinnor genom sina roller i produktion och reproduktion har en central roll i kampen mot fattigdom och i arbetet för en hållbar utveckling. Både ur ett effektivitets- och rättviseperspektiv är det viktigt att stötta jämställdhetsansatser inom landsbygdsutveckling.

Landsbygdsutveckling syftar att öka sysselsättningen, höja inkomsterna för hushåll som har sin utkomst på landsbygden och förbättra livsmedelssäkerheten. Ett uttalat syfte är att nå kvinnor i sådana hushåll. Folkligt deltagande är en grundläggande komponent, där kvinnor och män gemensamt analyserar sina livsvillkor och behov och identifierar vilka krav de vill ställa på projektet. Utifrån denna analys gör man upp utvecklingsplaner för hela byn, vilka sedan diskuteras med lokala myndigheter.

Denna typ av planering fordrar att kvinnor och män kan artikulera sina behov och prioriteringar. Kvinnor har generellt i dessa sammanhang svårare att göra sig hörda, dels på grund av sin underordnade roll i lokalsamhället dels för att de sällan har någon representation i

beslutsfattande fora. Det är därför angeläget att särskilda ansträngningar görs för att underlätta kvinnors medverkan.

I både etablerade och gryende demokratier behöver den enskilda individens och framförallt kvinnors deltagande stärkas. Lagstiftning och lagtillämpning som förbättrar kvinnors ställning är viktiga bidrag till detta. Det kan gälla lagar om arv och ägande av mark och annan egendom, politiskt eller offentligt deltagande, tillgång till produktionsmedel, krediter, information och utbildning.

Faktaruta 4: Stöd till kvinnlig medverkan i Matara, Sri Lanka

I Matara IRDP har en metod utvecklats för att ge krediter till fattiga hushåll. Metoden bygger på att bybor själva utser en "social mobilisatör" som skall ha minst åtta års skolgång förutom lämpliga egenskaper för ledarskap och förmåga till kommunikation. Dessa får fyra månaders utbildning av programmet och börjar med att bilda små grupper med 10-15 medlemmar vardera, varje mobilisatör skall på tre år ha bildat 12 sådana grupper med 150 medlemmar sammanlagt. Medlemmarna är kollektivt ansvariga för lån till gruppens medlemmar, sk grupplån. Lånen skall användas för produktiva syften. Efter flera års verksamhet är 95 % av mobilisatörerna kvinnor. Gruppmedlemmarna utgörs till 95 % av kvinnor. 1998 hade 8 000 medlemmar tagit grupplån. Återbetalningsgraden var så hög som 97 %. Kvinnorna använde lånen till inköp av råmaterial för t ex produktion av kokosfiberarbete, utsäde till köksträdgårdar, material för läder- och textiltillverkning, liksom till inköp av kreatur för t ex mjölk- eller äggproduktion i liten skala. Förutom en blygsam men för hushållet avgörande förbättring av ekonomin har programmet också lett till att många kvinnor fått en starkt självkänsla, ett erkännande och en röst i lokalsamhället.

3. 7 Fattigdom

Parallellt med att utvecklingen i många avseenden gått framåt under de senaste decennierna har klyftorna ökat mellan rika och fattiga, både mellan och inom länder, mellan stad och landsbygd. Att vara fattig innebär brist på ekonomiska resurser, tillgång till mat, vatten och bostad. Till fattigdom hör också brist på inflytande, maktlöshet.

Under trycket av ekonomisk stagnation minskar i många länder resurserna i den offentliga sektorn och därmed statens möjligheter till att tillgodose de fattigas behov. Detta förstärks bland landsbygdens fattiga som många gånger lever i marginaliserade områden eller i den sk informella sektorn. Majoriteten av de fattiga i världen är kvinnor, ofta ensamstående familjeförsörjare.

Man inte kan komma åt den djupa fattigdomen och den därtill hörande skillnaden mellan stad och land med begränsade sektoriella insatser. En ekonomisk politik som befrämjar utveckling av landsbygdens näringar är

en förutsättning för att den utbredda fattigdomen framför allt på landsbygden skall kunna minska och samtidigt jämlikheten öka. Den ekonomiska politiken har tidigare haft udden riktad mot jordbruket och övriga areala näringar. Politiken förändras gradvis och som resultat av ekonomiska reformprogram är förutsättningarna nu bättre än tidigare i flertalet av Sidas samarbetsländer.

Makroekonomiska förändringar och avregleringar av priskontroller och marknadsbegränsningar är emellertid inte nog för att långsiktigt utveckla jordbruket. Det krävs kraftfulla politiska åtgärder och ökade resurser från såväl den offentliga som privata sektorn för att göra det möjligt att åstadkomma den produktionsökning som är nödvändig för att minska importbehoven och också fattigdomen. En politik som skapar bättre förutsättningar för ökad produktion på landsbygden inbegriper bl.a. gynnsamma priser på jordbruksprodukter, forskning och jordbruksrådgivning samt bättre infrastruktur.

Fattiga människor återfinns inom snart sagt alla geografiska områden och ekologiska zoner. Inte minst ökar andelen fattiga i städerna mycket snabbt. Fortfarande är emellertid den relativa fattigdomen större på landsbygden än i städerna. Marginella och miljömässigt degraderade områden har oftast om än inte alltid en högre andel fattiga än högpotentiella områden, ett undantag är t.ex. Kenyas högländsområde. Ökad befolkningstillväxt i kombination med ohållbara brukningsmetoder förvärrar brukningsmiljöerna vilket i sin tur leder till ökad fattigdom. För att förstärka fattigdomsprofilen har Sida under senare år valt att gradvis inrikta biståndet till naturresursmässigt lågpotentiella och ofta relativt nederbördsfattiga områden med besvärliga odlingsbetingelser och hög andel mycket fattiga hushåll.

Faktaruta 5: Bättre närmiljö för fattiga hushåll på landsbygden – regnvatteninsamling genom RELMA

I Öst- och Centralafrika försämrar bristen på bra vatten många fattiga familjers hälsa och produktiva kapacitet. Genom Sidas regionala markanvändningsenhet, RELMA, drivs ett metodprojekt kring regnvatteninsamling i Tanzania, Kenya och Uganda. Programmet har som syfte att utveckla och sprida enkla metoder för att samla in och lagra regnvatten från tak och ytavrinning. Sådana lösningar kan ge betydande tillskott i hushållens vattenförsörjning till en måttlig kostnad och samtidigt minska användning av grund- och ytvatten. Projektet sprider goda idéer och metoder genom seminarier, praktiska demonstrationer och tryckt information och kommer från och med 1999 att ingå i RELMAs normala verksamhet.

3. 8 Decentralisering

Oftast är det till större städer som en hög andel av såväl befolkning som offentliga och privata institutioner koncentreras. Decentralisering går

långsamt och mindre städer tenderar att stagnera i brist på investeringar, sociala institutioner och underhåll av infrastruktur.

Att decentralisera den offentliga sektorn och utveckla den regionala och lokala administrationen är viktiga bidrag för en vitalisering av landsbygden. Inte minst måste de mindre och mellanstora städerna främjas och det ekonomiska utbytet mellan stad och landsbygd stimuleras. Viktiga inslag därvidlag är främjande av småindustri och handel samt av den informella sektorn, framför allt för att skapa arbetstillfällen utanför jordbruket.

Faktaruta 6: LAMP, Tanzania –utveckling av den lokala administrationen
Land Management Programme (LAMP) har som övergripande målsättning att stödja en uthållig ökning av produktionen från jordbruk, skog och andra förnyelsebara naturresurser i fyra distrikt. Förutom att öka byinnevånarnas egen välfärd utgör kapacitetssuppleering i byarna och inom distriktsadministrationen en delmålsättning i syfte att minska beroendet av externa resurser. Detta förväntas också öka byarnas möjligheter att via skatter och avgifter bidra till delar av distriktens budget för social service och infrastruktur. Ökad bestämmanderätt över mark och andra naturresurser är en annan central fråga i programmet vilket underlättas av ny lagstiftning som ger byarna rätten till allokering av land.

3. 9 Civila samhällets roll

I de flesta länder förändras statens roll från att direkt styra utvecklingen till att sätta ramar och skapa förutsättningar för den. Detta är en konsekvens av såväl de ekonomiska reformprogrammen som de framsteg som skett på demokratins område i ett flertal av de svenska samarbetsländerna.

Det civila samhällets institutioner och kontaktnät framstår då som allt viktigare. Institutioner och organisationer återfinns på olika nivåer i samhället, på såväl lokal som mellan- och makronivå. Frivilliga organisationer, akademiska institutioner, politiska partier, fackliga organisationer, kooperativa och religiösa sammanslutningar deltar i samhällsdebatten och genomför sina egna utvecklingsprojekt. Formella och informella organisationer och institutioner som skolföreningar, byalag, vattenkommittéer, lokala politiska organisationer, traditionella organisationer är viktiga delar i en demokratisk utveckling av landsbygden.

Människors initiativkraft och engagemang för den egna närmiljön är en av de starkaste utvecklingsfaktorerna. En aktiv medverkan av samarbetslandets civilsamhälle kan bidra till att utvecklingsinsatserna blir mer effektiva och når dem de är avsedda för, i synnerhet om dessa är fattiga och politiskt svaga grupper. Dessa organisationer kan i många fall bidra till att rikta utvecklingsansträngningarna mot de allra fattigaste liksom de framgångsrikt kan driva utvecklingsprojekt.

Hur kan utvecklingssamarbetet främja och utnyttja dessa krafter på bästa sätt? Risken för att frivilligorganisationer eller oberoende institutioner förlorar sin identitet är alltid nära. Ledarna kan bli mer intresserade av att lyssna till finansören än till medlemmarna, och organisationen mister till slut sin identitet. Förståelsen av hur det civila samhället utvecklas och hur dess olika aktörer kan ta ett större ansvar för samhällets utveckling är av central betydelse arbetet med landsbygdsutveckling.

Faktaruta 7: Uppbyggnad av det civila samhället i Kambodja genom Cambodja Area Rehabilitation and Regeneration Project CARERE

Det med Sida och UNDP samfinansierade landsbygdsprogrammet CARERE stödjer den kambodjanska regeringen i dess ansträngningar att decentralisera planering, finansiering och genomförande av landsbygdsutveckling. CARERE är inriktat på att bygga institutioner för lokal förvaltning och samverkan med det civila samhället genom kapacitetsbyggnad på by, kommun och provinsnivå i fem provinser i nordvästra och nordöstra Kambodja.

En viktig del av arbetet syftar till att bilda by- och kommunkommittéer för lokalt deltagande efter demokratiska principer samt att förbättra samhällets service och stöd till landsbygdsbefolkningen. Ett viktigt inslag är stöd till återinflyttning och försoning i de krigshärjade områdena. Den långsiktiga målgruppen för insatsen är landsbygdsbefolkningen i de fem provinserna. Den omedelbara målgruppen utgörs av regeringstjänstemän på provins, distrikt och kommunnivå samt folkvalda representanter till bykommittéerna. Som målgrupp återfinns också institutioner på lokal nivå, frivilligorganisationer (NGOs) men även den privata sektorn.

Parallellt med detta arbete stödjer projektet bildandet av en särskild arbetsgrupp med bl a representanter från fem nyckelministerier. Arbetsgruppen har som uppgift att skapa partnerskap mellan statliga organ och det civila samhället samt att sprida metoder och modeller i hela landet.

4. NATURs arbete med landsbygdsutveckling

NATUR kan medverka till en uthållig utveckling på landsbygden genom att bidra till att skapa förutsättningar på såväl lokal som nationell nivå för en uthållig produktion på landsbygden genom att särskilt beakta fyra aspekter:

- lokalt ägande och förankring,
- produktion,
- fattigdom och
- miljö.

Programmets innehåll skall bestämmas med utgångspunkt ifrån de lokala behov som identifierats i den analys som måste föregå varje insats av detta slag. Denna analys måste få ta tid och resurser i anspråk och måste också bygga på ett omfattande lokalt ägarskap med ett stort inslag av folkligt deltagande.

Vad gäller produktionsaspekten måste insatserna utformas så att de bidrar till ett mer effektivt utnyttjande av produktiva resurser, främst jordbruks- och skogsmark samt vatten. Insatserna bör inriktas på åtgärder som ökar produktiviteten och avkastningen i befintliga produktionssystem.

Fattigdomsinriktningen tillgodoses genom att insatserna inriktas på geografiska områden med en hög andel fattiga hushåll eller genom att inrikta åtgärder direkt mot en avgränsad målgrupp. I ett geografiskt område skall insatserna fokusera på de småskaliga producenterna, vare sig dessa får sitt levebröd från jordbruket, skogen, boskap eller fiske. Ibland finns i ett sådant område en stor grupp jordlösa som inte är direkt engagerade i jordbruket, och då måste särskilda åtgärder utarbetas för att nå dem, t.ex. arbetsintensiva konstruktionsarbeten. Likaså måste särskild uppmärksamhet ägnas åt att utveckla verksamheter som når de kvinnliga producenterna. Insatserna måste vidare omfatta åtgärder som ökar arbetskraftens produktivitet och inte bara markens avkastning.

Miljöaspekten tillgodoses genom att man måste kunna påvisa att de åtgärder för ökad produktion antingen minskar förslitningen på miljö eller har en neutral effekt. I regel bidrager insatser för landsbygdsutveckling till att skydda miljön, men en bedömning av miljökonsekvenserna (MKB) skall alltid göras.

Biologisk mångfald har betydelse för all biologisk produktion och är därmed av betydelse för landsbygdsutveckling. Den är en viktig naturresurs som ett stort antal fattiga människor är beroende av, dels i form av utsäde och material för odlade växter, dels som källa till energi, protein och vitaminer i form av vilda växter och djur. En bibehållen mångfald av arter i odlingslandskapet, inte minst ryggradslösa djur och mikroorganismer, bidrar till att minska skador på grödor och till att en rik jordmån bevaras och är av direkt betydelse för människor som t ex lever av jord- och svedjebruk .

Stödet måste inriktas på att utveckla och testa modeller som medger ett ökat folkligt deltagande i såväl planering som genomförande av rådgivningen, typ "Participatory Learning and Action". Ett svenskt stöd bör vidare inriktas på att utveckla former för ett nära samarbete mellan forskning och rådgivning.

Sida stödda landsbygdsutvecklingsprogram skall i framtiden liksom tidigare inkludera kapacitets- och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn, den regionala eller lokala administrationen. Den skall dock mer uttalat än tidigare kunna stödja icke-offentliga institutioner och organisationer för uppbyggnad landsbygdens civila samhälle. Sådana institutioner kan vara lantbrukskooperationen, enskilda organisationer, intresse- och branchorganisationer eller enskilda företag inom handel och service.

Sammanfattningsvis, vad som bör prägla Sidas arbete med landsbygdsutveckling inom naturresurssektorn är:

- Fattigdomsinriktning, människan i centrum och en tydlig jämställdhetsprofil
- Uthållig hushållning med förnyelsebara naturresurser med fokus på ett hållbart och produktivt nyttjande av tillgängliga naturresurser
- Stöd till diversifiering av landsbygdens näringsliv och ökad sysselsättning utanför jordbruket. Detta kan innebära stöd till landsbygdsindustrialisering och "rural urbanisation"
- Koncentration utan att förlora helhetssynen
- Lokal förankring genom att involvera och utveckla lokala institutioner och organisationer. Ett stort mått av folkligt deltagande i såväl planering som genomförande och starkt lokalt ägarskap
- Identifiera och stötta gynnsamma politiska viljeyttringar och sund makro-/sektor politik
- Stötta utveckling av den lokala administrationen på olika nivåer
- Dessa principer är tillämpliga på de flesta av de olika utvecklingsinstrument som idag finns inom Sida: bilaterala samarbetsprogram, multibi stöd, forskning, kontraktsfinansierat samarbete, krediter, internationella kurser, katastrofinsatser, samarbete med frivilligorganisationer m m.

Framgång beror i allt väsentligt på landets egen vilja. Bland de saker som länderna själva måste initiera för att främja en fattigdomsinriktad utveckling på landsbygden kan nämnas:

- en nationell vision eller vilja
- sund makroekonomisk politik
- realistiska sektorstrategier
- markanvändningslagar
- stöd till ett produktivt jordbruk
- involvering av kvinnor och män i lokalsamhället
- utveckling av den privata sektorn
- administrativa reformer

Referenser

“Handlingsplan för jämställdhet i biståndet: Avdelningen för Naturresurser och miljö”, Natur, Sida, 1997.

Befolkning och Miljö/Naturresurser, Sida, Natur, 1996.

Birgegård, Lars-Erik, Rural Finance - A review of issues and experiences, SLU, 1993.

Birgegård, Lars-Erik, A review of Experiences with Integrated Rural Development in the Last Ten Years, Sida, Natur, 1997.

Birgegård, Lars-Erik, Natural Resources Tenure - A review of issues experiences with emphasis on Sub-Saharan Africa, SLU, 1993.

Celander, Torsten (red), Positionspapper skogsbruk (utkast), NATUR, Sida, 1999.

Christoplos, Ian, Extension, Poverty and Pluralism, Natur, Sida, 1997.

Fattigdom och miljö, Sida, Natur, 1995.

Holmén, Hans och Magnus Jirström, No Organisational Fixes: NGO's, Institutions and Prerequisites for Development, Sida, Natur, 1996.

Holtsberg, Christer, “Testamente”, Natur, Sida, 1996.

Myers, Norman with Jennifer Kent, Environmental Exodus – An Emergent Crisis in the Global Arena, Climat Institute, Washington DC, 1995.

NATUR, Positionspapper jordbruk, Sida, 1999.

Perrolf, Katarina (red), Positionspapper vatten (utkast), NATUR, Sida, 1999.

Persson, Reidar, “Träd eller människor”, 1997.

Persson, Reidar, Det skogliga biståndet, Natur, Sida, 1997.

Sida vid Sida, Sida, 1997.

Sidas fattigdomsprogram - Handlingsprogram för att stödja bärkraftig försörjning och bekämpa fattigdom, Sida, 1996.

Sidas Handlingsprogram för fred, demokrati och mänskliga rättigheter, Sida, 1997.

Sidas Handlingsprogram för hållbar utveckling, Sida, 1996.

Sidas Handlingsprogram för hållbar utveckling, Sida, 1998.

Sidas Handlingsprogram för jämställdhet, Sida, 1997.

World Bank: Gender, Growth and Poverty Reduction, World Bank, 1998.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91-586-7744-5