

## Komplement till Perspektiv på fattigdom

# Mål, perspektiv och huvuddrag



Utgiven av Sida 2005

Policy- och metodavdelningen

Tryckt av Edita Communication AB, 2005

Artikelnummer: SIDA4640sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från [www.sida.se/publikationer](http://www.sida.se/publikationer)

# Mål, perspektiv och huvuddrag i utvecklingssamarbete genom Sida

Policy- och metodavdelningen har fått i uppdrag att presentera ett tankepapper om mål, perspektiv och huvuddrag i utvecklingssamarbetet. Uppdraget ingår i Sidas handlingsplan för genomförandet av den nya politiken för global utveckling.

Syftet är att – med regeringens och riksdagens politiska ställningstaganden som utgångspunkt – söka skapa en för hela verket gemensam bild av relationerna mellan mål, perspektiv och huvuddrag. Denna kan sedan tjäna som referensram för policies och metoder och i förlängningen för Sidas operativa verksamhet. Tankepapperet har varit föremål för samråd i verksledningen i september 2004. Det skall enligt Sidas regel för policies och metoder i biståndprocessen ses som ett komplement till Perspectives on Poverty.

*Målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.* Det nya målet skall stå i fokus och utgöra bedömningsgrund för allt svenskt utvecklingssamarbete.

Utvecklingssamarbetet är en integrerad del av Sveriges politik för global utveckling. En fokusering på målet för utvecklingssamarbetet medverkar också till uppfyllande av målet för denna övergripande politik: *att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.*

Det nya målet med de två perspektiven och de åtta huvuddragen innebär flera förändringar av ramen för det svenska utvecklingssamarbetet.

Det innebär för det första ett *förstärkt fattigdomsfokus* genom att de tidigare delmålen avskaffats. Utvecklingssamarbetet, som utgår från en holistisk och mångdimensionell syn på fattigdom, har nu ett tydligt mål. Det är entydigt inriktat på fattigdomsbekämpning.

Formuleringen av målet sätter vidare *de enskilda människorna i centrum*, både i rollen som individer och som medlemmar i kollektiv – något som ytterligare förstärks av rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv. Målet och perspektiven understryker synen på fattiga kvinnor och män som aktörer snarare än passiva objekt. Det är enskilda människor, som givet förutsättningar och möjligheter, befriar sig själva från fattigdom och spelar en huvudroll i skapandet av en utveckling där människors välbefinnande, frihet och värdighet kan öka inom ramen för ett jämlikt och tryggt samhälle. Våra samarbetsländer har huvudansvaret för att skapa goda förutsättningar för detta.

Utvecklingssamarbetets roll är att så kraftfullt som möjligt bidra till att skapa dessa förutsättningar. En tredje förändring som målformuleringen innebär är att denna roll tydligt markeras.

Sidas förhållningssätt till fattigdom, ”Perspectives on Poverty”, ligger väl i linje med mål och grundsyn i den nya utvecklingspolitiken.

Som Sida har beskrivit det utgörs fattigdomens kärna av brist på makt, valmöjligheter och materiella resurser, vilket berövar människor friheten att kunna bestämma över sina egna liv. De fattiga lever i ofrihet. Kombina-

tionen av maktlöshet och materiell brist återfinns på alla samhällsnivåer. Den påverkar nationer likaväl som grupper och individer och ger upphov till en otrygghet som genomsyrar tillvaron. Utvecklingssamarbetet skall bidra till att avskaffa fattigdom och måste därför också bidra till att förebygga fattigdom (vilket t ex visar sig i förebyggande av konflikter, konflikthantering och i insatser riktade mot hiv/aids).

Fattigdom är situationsspecifik – dess orsaker och uttryck varierar över tid och rum. Detta ställer höga krav på en situationsanpassning av utvecklingssamarbetet. Det faktum att fattigdom har många dimensioner innebär inte att alla dimensioner i alla situationer har samma vikt eller relevans. En god insikt om fattigdomens orsaker och skepnad i den givna situationen är en förutsättning för att utvecklingssamarbetet skall kunna utformas och bedrivas effektivt. De två perspektiven, liksom ländernas egna strategier och prioriteringar, utgör härviktiga utgångspunkter.

Både den övergripande utvecklingspolitiken och det svenska utvecklingssamarbetet skall utgå från *två perspektiv*: de fattigas perspektiv och ett rättighetsperspektiv. De två perspektiven kan sägas utgöra *ansatser och utgångspunkter* – ytterst för att förändra verkligheten i våra samarbetsländer. De innebär att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar skall sättas i centrum samt att människors rättigheter generellt sett skall utgöra en grund för utvecklingssamarbetet. De två perspektiven kompletterar varandra, är delvis överlappande och bör ses i ett sammanhang.

Deltagande i beslut rörande landets styre liksom i beslut om angelägenheter som rör en själv är en mänsklig rättighet och en förutsättning för att kunna påverka respekten för andra rättigheter. De två perspektiven förutsätter att vi lyssnar på de fattiga antingen direkt eller indirekt genom deras valda representanter.

Varje människas rätt till ett värdigt liv, fritt från fattigdom, utgör en fundamental utgångspunkt för allt utvecklingssamarbete. FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de efterföljande konventionerna utgör en global värdegrund. Rättighetsper-

spektivet utgår från dessa gemensamma normer, vilka ger en plattform för dialog, samarbete och uppföljning. Icke-diskriminering är kärnan i rättighetsperspektivet. Det medför därmed ett fokus på diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper liksom på behovet av att analysera maktstrukturer. *Rättighetsperspektivet* skall inkludera de frågeställningar som rymts i de tre huvuddragen demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Även barnens rättigheter och respekten för internationell humanitär rätt är en del av rättighetsperspektivet.

Detta perspektiv är samtidigt något annat och vidare än summan av tre huvuddrag. Tillsammans med biståndsmålet och de fattigas perspektiv är det en utgångspunkt i allt utvecklingssamarbete. Det markerar också att utvecklingssamarbete inte handlar om välgörenhet utan om rätten att slippa fattigdom.

Den vikt som läggs vid *de fattigas perspektiv* som ledstjärna innebär en stor utmaning för att säkerställa att dessa får genuint och oförvanskat genomslag i utvecklingssamarbetet. Det är fråga om att främja fattiga människors möjlighet att artikulera och driva sina behov och intressen – att ge dem röst – men också att aktivt försäkra sig om att kunskap om dessa perspektiv säkerställs och får fullt genomslag i utvecklingssamarbetet. En utmaning är självfallet att de fattiga inte utgör någon homogen grupp utan att deras behov, förutsättningar och intressen varierar över tid och rum samt beroende på kön, ålder och andra faktorer. Väl fungerande demokratiska processer och strukturer utgör en solid grund för att de fattigas perspektiv skall få genomslag i utvecklingen. Samtidigt är det viktigt att bli medveten om vilka processer och institutioner de fattiga deltar i och anser viktiga samt att ta dessa på allvar och ge dem stöd.

Förutom mål och perspektiv identifierar den nya politiken åtta huvuddrag. Huvuddragen avser både den globala politiken som helhet och utvecklingssamarbetet. Sammantagna illustrerar de fattigdomens många dimensioner och därmed behovet av en holistisk ansats. De är ömsesidigt förstärkande och beroende av varandra. De

bör ses i ett sammanhang och inte utgöra separata raster som skall läggas ovanpå varandra

*Huvuddragen* anger enligt propositionen vad politiken och utvecklingssamarbetet skall främja och inriktas på. Riksdagen har beslutat att dela in huvuddragen i tre grupper:

- Grundläggande värden; demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan kvinnor och män.
- Hållbar utveckling; hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt samt social utveckling och trygghet.
- Övriga; konflikthantering och säkerhet samt globala gemensamma nyttigheter.

Utöver denna indelning görs ingen inbördes prioritering eller viktning.

Huvuddragen *skall inte ses som nya delmål utan nödvändiga byggstenar* i det samhällsbygge som skall avskaffa fattigdomen. De är viktiga inslag i den politik som behöver bedrivas för att målet skall nås.

Även om ett eller flera huvuddrag står i fokus för flertalet insatser inom utvecklingssamarbetet så gäller därför alltid att samarbetet skall utformas och bedömas utifrån målet för utvecklingssamarbetet och med utgångspunkt i de två perspektiven. Det faktum att samtliga huvuddrag är nödvändiga och viktiga innebär inte att de i alla situationer skall ges samma vikt. Behovet av situationsanpassning av utvecklingssamarbetet ställer krav på prioritering av vilket eller vilka huvuddrag som förtjänar speciell uppmärksamhet i en given situation. Även andra, exceptionella, faktorer såsom hiv/aids kan här lyftas fram. En sådan prioritering innebär i praktiken också att nedprioriteringar görs, självfallet efter noggranna analyser – eller bedömning av andras analyser – av det specifika i situation och sammanhang. Strategiska val av denna karaktär görs som regel i landstrategin.

Utvecklingssamarbetet bedrivs på olika nivåer och med skilda typer av interventioner. Både DAC:s poverty guidelines och Sidas PoP anger tre olika nivåer: över-

gripande strukturförändringar, indirekta insatser samt insatser som direkt riktar sig till fattiga grupper. Det nya målet för utvecklingssamarbetet innebär inte i sig någon prioritering härvidlag. Det är situationens krav och möjligheter och en bedömning av hur våra insatser mot denna bakgrund bäst kan bidra till minskad fattigdom och hållbar utveckling som avgör samarbetets utformning och inriktning. Det nya målet innebär däremot skärpta krav på fattigdomsfokus på samtliga nivåer.

En mångdimensionell fattigdomsanalys skall göras tidigt i beredningsprocessen. Alternativa ansatser bör bedömas. Kedjan mellan identifierade fattigdomsproblem och föreslagna insatser måste vara tydlig. I slutändan måste det också säkerställas att de program vi ger stöd inte skadar viktiga värden som något av huvuddragen representerar (utan snarare – när det går – tillvaratar positiva möjligheter och synergieffekter).

Detta sätt att se på huvuddragen innebär en förändring i Sidas hantering av s.k. tvär- och mainstreamingfrågor. I korthet kan det sägas innebära att *fattigdomens olika dimensioner skall analyseras tidigt snarare än sent, och de skall behandlas integrerade med varandra snarare än staplade på varandra.*

Begreppet mainstreaming innebar initialt att viktiga sektorsövergripande teman såsom jämställdhet skulle komma in tidigt i analysernas huvudfåra. I denna mening är metoden fortfarande relevant. Vi kan samtidigt konstatera att antalet tvärfrågor som krävt berättigad uppmärksamhet successivt har växt. Detta har delvis hängt samman med att fattigdom tidigare primärt har definierats i ekonomiska termer. Andra viktiga aspekter har därför behövt adderas i takt med att deras betydelse för utveckling erkänts och lyfts fram.

Men detta har också inneburit svårigheter. Tvärfrågorna har uppfattats som separata raster – lagda ovanpå varandra snarare än integrerade med varandra i en holistisk fattigdomsanalys. Med ett allt större antal raster har det faktiska genomslaget för enskilda tvärfrågor blivit lidande. Man kan dessutom konstatera att flera frågor som Sida tidigare hanterat sektoriellt (t ex hälsa) i aktuella policies givits en mer tvärsektoriell karaktär. Gränsen

mellan ”tvärfrågor” och ”ämnesfrågor” har därmed blivit alltmer konstlad.

Den nya politiken innebär en annan ansats, där fattigdomens många dimensioner beaktas på ett tidigt stadium – både i landstrategiprocessen och i insatscykeln – och där mål, perspektiv och huvuddrag sammantagna ger vägledning för analyser och vägval. Det bör därför inte finnas några separata mainstreamingfrågor och raster frikopplade från fattigdomsfrågan. En holistisk syn på fattigdom som mångdimensionell och situationsspecifik gör det möjligt att lyfta och skarpere fokusera på de aspekter som i en given situation bedöms vara av speciell vikt.

För att detta skall bli verklighet krävs tydligare vägledning för fattigdomsanalyser som nu utarbetas. Det krävs också en nära samverkan mellan policyansvariga inom Sida så att den holistiska ansatsen blir mångsidig och integrerande, inte ensidig och utslätande.





*Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.*



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm  
Besöksadress: Sveavägen 20  
Telefon: 08-698 50 00  
Telefax: 08-698 56 15  
sida@sida.se, [www.sida.se](http://www.sida.se)