

Perspektiv på fattigdom



Perspektiv på fattigdom

Utvecklingssamarbetets mål är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Perspektiv på fattigdom beskriver Sidas syn och förhållningssätt i detta arbete. Fattigdomens kärna utgörs av brist på makt, valmöjligheter och materiella resurser, vilket berövar människor friheten att kunna bestämma över sina egna liv. Fattigdom är dynamisk, mångdimensionell och situationsspecifik vilket fodrar ett holistisk angreppssätt.

Sida vid Sida

Sidas roll i det internationella utvecklingssamarbetet beskrivs i denna programförklaring.

Så arbetar Sida

Detta dokument innehåller en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder som appliceras under olika stadier av beredning, genomförande och uppföljning av Sidas insatser. Två handböcker är knutna till Så arbetar Sida; Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete och Sidas Manual for Contribution Management.

Perspektiv på fattigdom

JUNI 2004

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
1. Utgångspunkter	13
1.1 Internationella konventioner och nationella mål och åtaganden	13
1.2 Fattigdom, makt och politik	14
1.3 Sidas slutsatser	15
2. Fattigdom och globalisering	17
2.1 Ett ökat ömsesidigt beroende	17
2.2 Att överbrygga skillnader mellan länder	18
2.3 Att överbrygga skillnader inom länder	19
2.4 Fattigdomens dynamik	19
2.5 Sidas slutsatser	21
3. Fattigdomens orsaker och uttryck	23
3.1 Brist på makt, valmöjligheter och materiella resurser	23
3.2 Fattigdomens komplexitet och variation	25
3.3 Sidas slutsatser	26
4. Fattigdomens dimensioner	29
4.1 Sociala och ekonomiska dimensioner	29
4.2 Politiska dimensioner	34
4.3 Miljödimensioner	36
4.4 Fred och konfliktlösning	37
5. Fattigdomsanalys	41
5.1 Perspektiv och metoder	41
5.2 Faktorer av särskild strategisk vikt	42
5.3 Sidas slutsatser	45
6. Utvecklingssamarbete och fattigdom	47
6.1 Ägarskap och deltagande	47
6.2 Dialogen	48
6.3 Landstrategiprocessen	49
6.4 Program och projekt	51
6.5 Uppföljning och utvärdering	54
Bilaga 1	56
Bilaga 2	57
Bilaga 3	58

Förord

Möjligheterna att bekämpa fattigdom har aldrig varit större. Vi lever i en tid då globaliseringen medför större utbyte och ökat beroende mellan länder. I en rad länder har ökat välstånd lett till att andelen fattiga i världen minskar. Samtidigt är antalet fattiga människor ganska konstant. Skillnaderna mellan fattiga och rika ökar dessutom både inom länder och mellan länder.

Fattigdomens uttryck varierar för olika människor i olika samhällen. Själva kärnan är dock densamma – fattigdom berövar människor möjligheten att bestämma över och forma sina liv. Det handlar om brist på materiella resurser, brist på makt och inflytande, brist på valmöjligheter.

Den lyfter fram vikten av en helhetssyn och sambanden mellan fattigdomens olika dimensioner.

Internationellt har en samsyn vuxit fram under senare år som betonar fattigdomens många olika dimensioner. Denna samsyn har etablerats i en rad internationella konferenser och i ett gemensamt åtagande om att halvera andelen fattiga i världen till år 2015.

Sida inledde sitt arbete med att ta fram ett nytt förhållningsätt till fattigdom för flera år sedan. Det resulterade i *Perspectives on Poverty* som publicerades för knappt två år sedan. Den svenska versionen tillkommer nu efter att regeringen tagit fram en ny politik för global utveckling, en mindre ändring av texten har därför gjorts.

Den nya politik som antogs av riksdagen i december 2003 anger ett gemensamt mål där alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Dessutom ges ett mål för utvecklingssamarbetet: att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det tar fasta på att fattiga människor – om de ges möjligheter -

har kraft att skapa utveckling i sina samhällen. Utvecklingssamarbete kan inte skapa utveckling, men det kan ge ett viktigt bidrag till att skapa förutsättningar. Samtidigt får även andra politikområden nu ett tydligt uppdrag att bidra till utveckling och fattigdomsbekämpning.

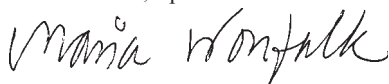
Två utgångspunkter präglar den nya politiken; ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. Det lyfter fram fattiga människor som individer och som bärare av rättigheter. Det understryker också att det är fattiga människors perspektiv, deras behov, intressen och förutsättningar som ska styra vårt arbete.

I allt väsentligt överensstämmer Sidas förhållningssätt till fattigdom med den nya politiken för global utveckling. Samtidigt utvecklas vårt arbete för att stärka fattigdomsfokus i verksamheten kontinuerligt.

Perspektiv på fattigdom lyfter fram att fattigdom består av många olika dimensioner och att dess uttryck är starkt beroende av den specifika situationen. Analys och insatser för att bekämpa fattigdom kan därför inte vara endimensionella. Det finns inte en lösning som passar i alla situationer.

Perspektiv på fattigdom sammanfattar Sidas kunskap om fattigdom. Syftet med skriften är att sprida ett gemensamt förhållningssätt som stärker vår helhetssyn i arbetet med att bekämpa fattigdom.

Stockholm, april 2004

A handwritten signature in black ink, reading "Maria Norrfalk". The script is cursive and fluid, with the first name "Maria" and the last name "Norrfalk" clearly distinguishable.

Maria Norrfalk
Generaldirektör

Sammanfattning

Den mångdimensionella fattigdomen

Fattigdomen i världen är djup och utbredd och tar sig många olika uttryck, allt från sjukdom och svält till diskriminering och förödmjukande behandling. Samtidigt förändras den ständigt. Under de senaste decennierna har stora befolkningsgrupper lyckats lämna nöd och umbäranden bakom sig, medan andra människor och regioner har drabbats.

Världsbanken har beräknat att det totala antalet absolut fattiga vid millennieskiftet uppgick till omkring 1,2 miljarder (mätt i inkomst/konsumtion). Den siffran förblev i stort sett densamma under 1990-talet. På grund av att jordens befolkning samtidigt ökat beräknas emellertid andelen fattiga ha minskat. En påtaglig fattigdomsminskning har skett i Asien, men samtidigt är Asien fortfarande den kontinent där det största antalet fattiga återfinns. I Afrika växer nöden, bland annat på grund av hiv/aids, men också beroende på konflikter och ineffektiv politik. Fattigdomen ökar i städerna, men fortfarande bor majoriteten av världens fattiga på landsbygden.

Det finns emellertid hoppfulla tecken. Fler människor än någonsin lever i stater där de styrande tillsatts genom allmänna val. De krafter som leder till minskad fattigdom och ökad demokrati stödjer varandra. Utmaningen består i att stärka en sådan utveckling så att den kan fortsätta av egen kraft.

Fattigdom berövar människor friheten att bestämma över sina egna liv. De fattiga lever i ofrihet – i många situationer där deras livsbetingelser står på spel saknar de valmöjligheter. Fattigdomens kärna utgörs av brist på materiella tillgångar och brist på makt och valmöjligheter. För att en fattigdomsinriktad åtgärd ska kunna bedömas som lyckad bör den därför medföra att fattiga kvinnor och män fått ökad valfrihet på områden som rör deras grundläggande livsvillkor.

Materiell fattigdom och brist på respekt för mänskliga rättigheter är nära förbundna med varandra. Ett perspektiv på fattigdomsbekämpning som bygger på demokrati och mänskliga rättigheter understryker att *alla* ska inkluderas i samhällets utveckling, även de allra fattigaste.

Fattigdom tar sig många olika uttryck så som hunger, dålig hälsa, låg utbildning och stor utsatthet för våld och nedsättande behandling. Fattigdomen har sin egen dynamik och skapar ofta onda cirklar där brist på makt, möjligheter och säkerhet utgör nyckelaspekter. Samverkan mellan flera negativa dimensioner kan förvärra och permanenta fattigdomen. Men mångdimensionaliteten kan också medverka till att få igång positiva processer om motåtgärder sätts in på flera olika, strategiska områden. På så vis kan goda cirklar uppkomma och kampen mot fattigdom stärkas.

Ett utmärkande drag för fattigdomen är att den är situationspecifik, det vill säga att den varierar över tid och rum. Den måste därför förstås med utgångspunkt i de specifika betingelser som råder i den aktuella situationen när det gäller till exempel politik, ekonomi, miljö och socio-kulturella faktorer.

- *Fred*: Fredliga förhållanden är en grundläggande förutsättning för bärkraftig utveckling. Väpnade konflikter leder så gott som undantagslöst till fattigdom.
- *Demokrati*: Ett demokratiskt styrelseskick ger människor makt och ökar tryggheten i samhället. Det bidrar till öppenhet och förutsägbarhet och till att man kan utkräva ansvar av makthavare. Detta stärker möjligheterna att skapa arbetstillfällen och mobilisera kapital för investeringar.
- *Ekonomisk och social utveckling*: Goda institutioner är nödvändiga för en ekonomisk och social utveckling som leder till bärkraftig fattigdomsbekämpning. Ramverk och regler, inräknat sådana som påverkar marknadskrafterna, måste gynna de fattigas intressen. Politiska styrinstrument måste vara klart inriktade på att stärka de fattigas möjligheter att göra sig gällande och öka deras kunskaper och kapacitet.
- *Miljön*: En långsiktig bärkraftig fattigdomsminskning går hand i hand med ett hållbart bruk av naturresurserna. De fattiga måste ges möjlighet till att försörja sig på ett sätt som inte innebär att naturen utarmas.

Det är av stor vikt både för samarbetsländerna och utvecklingsorganisationerna att gedigna fattigdomsanalyser genomförs. Sådana analyser utgör en grund för såväl planering och budgetbeslut som offentlig debatt. Fattigdomsanalyser behövs

bland annat för att kartlägga likheter och skillnader när det gäller kategorier som är speciellt utsatta i ett visst samhälle, eftersom detta varierar beroende på regionala förhållanden, kultur, politik, ekonomi, med mera. Skillnaderna kan gälla både orsaker till fattigdom och hur den kommer till uttryck.

Det finns viktiga genusaspekter på såväl fattigdom som på utveckling. Såväl fattigdomens orsaker som dess uttryck varierar ofta mellan kvinnor och män. Det är vanligt att köns-specifika orättvisor och förtryck har djupa rötter och till stor del beror på faktorer som ligger bortom fattiga människors kontroll. Det innebär att det sällan räcker enbart med insatser som är direkt målgruppsinriktade, utan att det behövs både direkta och indirekta åtgärder på olika nivåer.

Fattigdom är också ofta kopplad till etnicitet. Etnisk och kulturell mångfald berikar samhället, men utgör dessvärre också ofta grunden för diskriminering, vilket i sin tur är en orsak till fattigdom.

Partnerskap och roller

Det svenska utvecklingssamarbetets syfte är att bidra till att skapa förutsättningar för fattigdomsminskning i samarbetslandet och stödja processer med den inriktningen. Ägarskapet ligger hos samarbetslandet som måste ha tillgång till de resurser som behövs för att nå uppställda mål. En av Sidas viktigaste uppgifter är att stärka samarbetsländernas kapacitet att utöva ett verkligt ägarskap.

Det är samarbetslandets ansvar att se till att fattigdomsanalys genomförs. Resultaten av sådana studier utgör ofta en viktig del av dialogen med internationella organisationer. Sida stödjer uppbyggnaden av analytisk kapacitet i samarbetsländerna, både nationellt och på program- och projektnivå.

Dialogen spelar en stor roll för Sidas arbete och omfattar flera parter i samarbetsländerna, inte bara regeringarna. En dialog om fattigdomsbekämpning kräver ett holistiskt synsätt. Den innebär ofta ett sökande efter en gemensam plattform, ibland en förhandling utifrån olika synpunkter. En effektiv dialog kräver uppriktighet, ödmjukhet och ömsesidig respekt. Den får inte utesluta känsliga ämnen, utan måste tvärtom omfatta sådana. Sidas representanter måste förstå de komplikationer som makten över pengar för med sig. Sidas medarbetare måste också vara väl insatta i Sveriges prioriteringar och Sidas ståndpunkter i olika frågor. Det är inte individuella åsikter utan Sidas som ska föras fram.

De två viktigaste metodprocesserna inom Sida gäller dels utarbetandet av landstrategier, dels de olika stegen i projekt-

cykelanalysen när det gäller program och projekt. Inom båda dessa områden genomförs fattigdomsanalyser på skilda nivåer. Innehållet i policydialogen med samarbetslandet identifieras i landstrategierna efter beslut av den svenska regeringen. Landanalyser bör tas fram i samarbete med samarbetsländerna samt andra multilaterala och bilaterala utvecklingsorgan. De ska klargöra vilken styrkan respektive svagheten är i ett lands nationella fattigdomsstrategi. Såväl ekonomiska aspekter som miljömässiga och sociala bör behandlas, särskilt med avseende på långsiktig bärkraft.

När det handlar om program och projekt är det viktigt att uppmärksamma hela sammanhanget, inte bara den enskilda insatsen. Åtgärder för att minska fattigdomen kan vara inriktade på såväl indirekt som direkt fattigdomsbekämpning enligt nedanstående riktlinjer som följer OECD/DAC:s rekommendationer.

- *Generella åtgärder* som försöker stärka en allmän politik inriktad på att minska fattigdomen. Dessa stödjer till exempel demokrati och gott styrelseskick, makroekonomisk stabilitet, möjligheter att utkräva ansvar av makthavare samt öppenhet och kamp mot korruption.
- *Indirekta åtgärder* som riktas till stora grupper av samhällsmedlemmar där de fattiga ingår. De gäller oftast sektorer av speciell vikt för fattiga kvinnor och män så som landsbygdsutveckling, hälsa, utbildning och stöd till småföretagare.
- *Insatser riktade direkt till de berörda.* Dessa vänder sig till specifika kategorier av fattiga människor. Exempel: arbetsintensiva projekt, flyktingprogram, stöd till basorganisationer och inkomstgenererande verksamhet, speciellt utformat stöd till funktionshindrade, etniska minoriteter, fattiga kvinnor och offer för människohandel.

Framgångsrika insatser fordrar mycket goda kunskaper om lokala förhållanden. För Sidas del innebär det att stor vikt läggs vid långsiktig och effektiv fältnärvaro.

Bolivia: Från strukturanpassning till bärkraftig fattigdomsbekämpning?

Bolivia drabbades hårt av hyperinflation och ekonomisk tillbakagång i början på 1980-talet. Detta var särskilt allvarligt för de fattiga. Samtidig var den politiska utvecklingen positiv, och ett demokratiskt styrelsesätt återinfördes 1982. För att komma ur den ekonomiska krisen genomfördes en rad strukturanpassningsprogram som bland annat innebar en privatisering av statsägda företag och liberalisering av utrikeshandeln.

Landet uppnådde ekonomisk stabilitet och högre tillväxt, och de sociala indikatorerna förbättrades, till exempel när det gällde fattiga människors tillgång till utbildning och hälsovård. Men effekten på inkomstfattigdomen var en besvikelse. År 2000 återfanns fortfarande större delen av befolkningen under det nationella fattigdomsstrecket, och den ekonomiska ojämlikheten hörde till de högsta i regionen.

Nöden i Bolivia har etniska dimensioner: majoriteten av de fattiga tillhör olika grupper av ursprungsfolk. Det finns också stora ekonomiska och sociala skillnader relaterade till kön, region och stad-landsbygd. Många fattiga påverkades negativt av strukturanpassningen. Arbetslösheten ökade när arbetsintensiva industrier lades ned, inte minst inom gruvnäringen. Den ekonomiska tillväxten ägde framför allt rum i kapitalintensiv industri, som skapade få arbetstillfällen, eller i andra sektorer från vilka de fattiga var uteslagna. Samtidigt som tillväxtens mönster inte svarade mot behoven i landet, innebar de djupt rotade socioekonomiska och kulturella skillnaderna oerhörda hinder för arbetsmarknadens anpassning till nya förhållanden. Resultatet har bland annat blivit ett ökat socialt missnöje som uttryckts i demonstrationer, protestmarscher och vägblockader.

Bolivia ingår i den grupp fattiga länder som kan få skuldlättnader via HIPC-initiativet. 2001 antogs en nationell fattigdomsstrategi, som har fokus på att få med de fattiga i utvecklingsprocessen för att en bärkraftig fattigdomsminskning ska bli möjlig. För att nå målet måste man skapa arbete och inkomstmöjligheter för de fattiga. Dessutom krävs fördelningsinriktade åtgärder, exempelvis progressiva skatter.

Fattigdomsstrategin visade sig vara dåligt förankrad bland befolkningen och saknade nödvändig legitimitet. Social oro fortsatte att prägla landet och ledde 2003 till ett folkligt uppror med regimskifte som följd.



1.1 Internationella konventioner och nationella mål och åtaganden

Under 1990-talet växte det fram en internationell övertygelse om att det är nödvändigt att minska fattigdomen för att få till stånd en hållbar, rättvis och fredlig utveckling i världen.

- *Internationella och regionala konventioner* utgör en gemensam värdegrund i dialogen med samarbetsländer. Överenskommelser om mänskliga rättigheter och om hänsyn till miljön ger Sida en plattform som legitimerar ansträngningarna att stödja fattiga människors krav på ett bättre liv. De sex viktigaste konventionerna angående mänskliga rättigheter återfinns i bilaga 1. Förutom dessa har Sverige ratificerat ett stort antal överenskommelser om miljön samt ILO-konventioner.
- *De internationella utvecklingsmålen* antogs 2001 i avsikt att genomföra åtagandena i FN:s Millenniedeklaration. Det första målet är att halvera andelen extremt fattiga i världen under perioden 1990–2015. Se vidare bilaga 2.
- *OECD/DAC:s Riktlinjer för fattigdomsminskning* är OECD-ländernas gemensamma bas för analys och samarbete när det gäller fattigdomsbekämpning. Riktlinjerna, som antogs 2002, understryker principer om stöd till holistisk utveckling och nationellt ägarskap, om samarbetslandets ledande roll i partnerskapet samt vikten av att policies på olika områden stödjer varandra (koherens).
- *Den svenska synen på utveckling och fattigdom* går tillbaka till 1962 då riksdagen definierade det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete som ”att höja de fattiga folkens levnadsnivå”.

Mellan 1962 och 1996 formulerades sex delmål: ekonomisk tillväxt, social och ekonomisk jämlikhet, ekonomiskt och politiskt oberoende, demokratisk utveckling, bärkraftigt utnyttjande av naturresurserna och skydd för miljön, samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Aktiviteter inom dessa sex områden, som motsvarar olika dimensioner av välbefinnande och fattigdom, skulle utformas så att de var ömsesidigt stödjande inom ramen för det övergripande målet.

Under 1990-talet publicerades en rad regeringsdokument som tillsammans skapade en utgångspunkt för en holistisk inriktning av det svenska utvecklingssamarbetet (se bilaga 3).

I december 2003 antog Sveriges Riksdag en ny svensk politik för global utveckling – Gemensamt ansvar – vars mål är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken skall präglas av ett rättighetsperspektiv samt av de fattigas perspektiv på utveckling. Samtidigt fastställde Sveriges Riksdag ett nytt mål för Sveriges utvecklingssamarbete: Att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Detta strategidokument utgår från internationella åtaganden och svenska riktlinjer enligt ovan.

1.2 Fattigdom, makt och politik

Sida ser utveckling som en bärkraftig process där människors välbefinnande, frihet och värdighet ökar inom ramen för ett jämlikt och tryggt samhälle. Fattigdomsminskning är en integrerad del av utveckling. En nyckeluppgift är därför att öka fattiga kvinnors och mäns valfrihet genom att stödja deras möjligheter att få mer makt över sina liv. För att detta mål ska uppnås måste de fattiga själva vara med och utöva verkligt inflytande över de processer som leder till politisk, social och ekonomisk förändring. De måste också få ta del av vinsterna av sådana processer.

Stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är en viktig del av ansträngningarna att minska fattigdomen och innebär samtidigt att man synliggör det faktum att regeringar är ansvariga inför folket för att utvecklingsmålen uppnås. För att de olika perspektiven verkligen ska stärka varandra fordras en grundlig förståelse av sambanden mellan minskad materiell fattigdom, demokrati och tillämpningen av de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter.

Precis som när det gäller fattigdom, måste man även förstå utveckling i dess konkreta sammanhang. Vad som leder till

positiv social och ekonomisk förändring och hur dessa krafter förhåller sig till de mänskliga rättigheterna varierar mellan olika situationer. En gemensam kärna för de internationella konventionerna är dock principen om *icke-diskriminering*: alla människor – oavsett kön, ålder, etnisk tillhörighet, funktionshinder eller andra möjliga förhållanden som påverkar individers och gruppers sociala och ekonomiska möjligheter – har samma mänskliga rättigheter. Ingen får uteslutas. Följden blir en inriktning på att inkludera de fattiga och marginaliserade i positiva sociala och ekonomiska förändringsprocesser. För att en sådan integrering ska bli möjlig måste man förändra de samhällsprocesser och institutioner som skapar ojämlikhet av skilda slag, inte minst mellan könen.

Mänskliga rättigheter omfattar alla, inte enbart en speciell kategori, vilket leder till en betoning av utvecklingens politiska dimensioner och behovet av ett demokratiskt system som vilar på en bred bas. Detta är nödvändigt för att förverkliga mänskliga rättigheter för alla samhällets medlemmar och ge fattiga människor möjlighet att direkt eller indirekt påverka beslut som gäller deras egna liv.

1.3 Sidas slutsatser

Att minska fattigdomen har utgjort det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete i över 40 år och fortsätter att vara det. Under senare tid har djupgående förändringsprocesser i världen skapat nya förhållanden och insikter, bland annat till följd av globalisering och tekniska framsteg. Dessa har medverkat till nya analyser och en anpassning av tidigare strategier.

Några principer för Sidas arbete att minska fattigdomen:

- Fattigdomen är mångdimensionell, vilket fordrar holistiska, väl integrerade och tvärsektoriella ansatser och metoder.
- Fattigdomen varierar mellan olika situationer, därför behövs mycket hög kapacitet på fältkontor och ambassader när det gäller såväl analysförmåga som genomförande.
- Nationellt ägarskap är nödvändigt, och uppgiften att stärka kapaciteten i samarbetsländerna har hög prioritet.
- De internationella och regionala konventionerna utgör strategiska ingångar för policydialog. De ska användas med särskild inriktning på att förbättra de fattigas situation och stärka deras förhandlingspositioner.
- Sida stödjer aktivt *OECD/DAC Guidelines for Poverty Reduction* och de internationella utvecklingsmålen, *Millennium Development Goals*.



2.

Fattigdom och globalisering

2.1 Ett ökat ömsesidigt beroende

Under de senaste decennierna har stora delar av världens befolkning fått betydligt bättre levnadsvillkor. Samtidigt har skillnaderna mellan fattiga och rika aldrig varit större, och gapet fortsätter att vidgas. Detta sker i en situation där globaliseringen skapar ett allt starkare beroende mellan både nationer och individer. Fattigdom och ojämlikhet, kopplade till ökad information och kunskap om bättre levnadsförhållanden på andra platser, leder till oro och globala spänningar. Det växande antalet internationella migranter är bara ett av uttrycken för den frustration som stora befolkningskategorier i utvecklingsländerna upplever.

Men globaliseringen kan också ge positiva resultat i form av ökat samarbete. Den öppnar möjligheter till högre välbefinnande via medverkan i världsekonomin. Den kan också berika våra liv genom att ge ökad förståelse för det mångfacetterade och rika kulturarv som finns på vår jord och genom att förbättra kontakterna mellan olika samhällen och kulturer.

Det hot som måste förebyggas är att globaliseringen ökar skillnaderna mellan dem som i första hand kan dra nytta av de processer som sätts igång och de människor som riskerar att uteslutas eller påverkas negativt.

En bärkraftig global minskning av fattigdomen kräver hög ekonomisk tillväxt liksom att alla länder ges möjlighet att delta i världsekonomin på lika villkor. Emellertid har de flesta utvecklingsländer hittills haft föga nytta vare sig av den snabbt växande internationella handeln eller av ökningarna i investeringar och kapital och inte heller av de stora framstegen inom informationsteknologin.

Ekonomiska stabiliserings- och liberaliseringsåtgärder har bidragit till att ge många utvecklingsländer och länder med övergångsekonomier ett bättre utgångsläge. Men ekonomisk

liberalisering kan inte på egen hand avhjälpa fattigdom och brist på utveckling. För att ett land ska ha nytta av ett ökat deltagande i världsekonomin behövs juridiska och andra institutionella regelverk liksom investeringar i fysisk infrastruktur och möjlighet att förutse påverkan från olika policies.

Utvecklingsländer möts av både synliga och osynliga handelshinder. Stöd till produktion och export i de industrialiserade länderna – inte minst när det gäller jordbruket – resulterar i att i-ländernas producenter får orättvisa fördelar. Sådana orättvisor måste tas bort.

Utvecklingsländernas möjligheter att delta i utformningen av den globala ekonomins spelregler försvåras också av att de saknar möjligheter att tillräckligt kraftfullt hävda sina intressen på den internationella arenan. Såvida inte effektiva mekanismer skapas för att ge dem jämlika villkor i detta avseende, är risken stor att globaliseringen gör de fattiga och svaga än mer maktlösa.

När utvecklingsländernas ekonomier öppnas mot ytttervärlden växer riskerna för externa chocker. Även kortvariga kriser kan få allvarliga och långlivade negativa effekter på de fattigas situation. Det saknas ännu effektiva metoder för att lindra konsekvenserna av externa chocker. Även om globaliseringen innebär ett löfte om nya möjligheter så ökar den samtidigt graden av utsatthet och bristen på trygghet bland de fattiga.

2.2 Att överbrygga skillnader mellan länder

Utvecklingsländerna måste få mer att säga till om i internationella sammanhang. Detta gäller inte bara handeln utan också till exempel i fråga om upphavs- och patenträttigheter, tillgång till nya produkter på det biotekniska området och utnyttjandet av jordens naturresurser.

Tillgång till information blir allt viktigare för ett effektivt deltagande i världsekonomin och många utvecklingsländer behöver göra stora investeringar på IT-området. Auktoritära regimer som försöker begränsa informationsutbytet kommer att upptäcka att de motverkar sina länders intressen.

Utländska investeringar kan tillföra kapital och tekniskt kunnande och underlätta utvecklingsländernas tillgång till världsmarknaden. Ett villkor för att locka till sig investerare – inhemska såväl som utländska – är att det förs en sund ekonomisk politik och att det finns en institutionell bas, inklusive lagar och förordningar, som stödjer och reglerar marknads ekonomin.

Internationell arbetsmigration utgör en allt viktigare aspekt av globaliseringen. Den uppmuntras av i-ländernas ökade

behov av arbetskraft och u-ländernas tillgång till en allt bättre utbildad och välinformerad arbetskraftsreserv. Arbetskraftsmigration kan vara positivt för både de sändande och mottagande länderna, men det finns risk för att migrantarbetare används som buffert – att de välkomnas när det är högkonjunktur men sparkas ut när ekonomin stagnerar. Detta lägger en stor börda på sändarländerna och på de berörda människorna. Om i-länderna tillämpar selektiva urval kan det dessutom leda till att u-ländernas brist på högt kvalificerad arbetskraft förvärras, samtidigt som kostnaden för utbildning överförs från rika till fattiga länder. Arbetsmigranter är ofta en särskilt utsatt kategori som saknar de rättigheter till social trygghet och juridiskt skydd som annars är gängse i mottagarlandet. Kvinnor och barn är speciellt utsatta för människohandel, s k trafficking, inte minst i länder med övergångsekonomier i östra Europa. Även kvinnor som befinner sig i ett land som legala arbetsmigranter löper risk att utsättas för sexuella övergrepp och trakasserier.

2.3 Att överbrygga skillnader inom länder

Globalt beroende kan också förvärra ojämlikheter inom ett land. Exempelvis finns det risk för att små elitgrupper inom stadsbefolkningen drar fördel av globaliseringen medan invåarna på landsbygden och de fattiga utesluts. Den regionala utvecklingen får inte heller glömmas bort. Kostnader för transport och kommunikation måste sänkas för att motverka att den globala ekonomiska integrationen endast kommer att omfatta huvudstäderna och de mest urbaniserade områdena.

Globaliseringen favoriserar de välutbildade. För att få tillgång till information och omvandla den till kunskap måste u-länderna satsa på utbildning och forskning. Detta är en förutsättning för social mobilitet bland de fattiga. Utbildning stärker även den demokratiska kulturen i samhället genom att öka människors möjlighet att föra fram sina åsikter och utöva inflytande.

2.4 Fattigdomens dynamik

Under de senaste 40 åren har den förväntade livslängden i utvecklingsländerna ökat med 20 år. För 30 år sedan var analfabetismen nära nog dubbelt så hög som i dag. Andelen människor som definieras som absolut fattiga av Världsbanken (det vill säga de som uppskattas leva på mindre än 1 USD/dag) sjönk under 1990-talet från cirka 29 procent till omkring 23 procent.

De demokratiska friheterna har också gjort landvinningar. 1974 hade endast 27 procent av världens länder tillsatt de styrande genom allmänna val, 2002 gällde det nära 70 procent.

Det är en stor förbättring, även om inte alla invånare i dessa länder i praktiken har möjlighet att vara med och påverka det politiska livet. Att det också finns länder som utvecklats till diktaturer är en viktig påminnelse om att framsteg beträffande demokrati och mänskliga rättigheter kan vara bräckliga.

Nödens geografi förändras kontinuerligt – fattigdomen är varken statisk eller stabil. Den tidigare nord-syd uppdelningen av rika och fattiga nationer i världen gäller inte längre sedan vissa länder i Asien blivit rika och andra i Europa fattiga. Fattiga och rika länder ligger allt oftare helt nära varandra. I takt med den fortgående urbaniseringen och uppkomsten av så kallad megastäder har fattigdomen i allt högre grad blivit ett stadsfenomen.

Globalisering och social och ekonomisk utveckling skapar förutsättningar för frihet från förtryck och fattigdom, men också risker för ökade orättvisor och nya klyftor mellan olika kategorier av människor. I kampen för att förhindra detta är det nödvändigt att ta hänsyn till alla de faktorer som kan ge upphov till ojämlikhet. Hit hör enligt erfarenheten ålder, kön, etnicitet och funktionshinder. Men även andra socioekonomiska och kulturella variabler kan vara relevanta.

Fattigdomen minskar – och ökar

För 50 år sedan var läs- och skrivkunnigheten i Sydkorea inte högre än den är i dagens Kongo, och landets inkomst per capita var lägre än det nutida Myanmar. I dag utmanar barnen i Sydkorea svenska barn när det gäller matematik och naturvetenskap och inkomsten per capita beräknas vara 20 gånger högre än Myanmar. I Kina har nästan 200 miljoner människor undkommit materiell fattigdom under det senaste decenniet, medan länder så långt ifrån varandra som Vietnam och Uganda sänkt sina fattigdomsnivåer dramatiskt.

Under samma period har stora grupper i de områden som tidigare tillhörde Sovjetunionen sjunkit ned i djup fattigdom från en nivå av relativt välstånd. I dessa länder uppkom onda cirklar orsakade både av externa chocker och de inre processer som skulle omdana samhället.

Även när aggregerad statistik förefaller visa på stabilitet kan den gömma stora förändringar på lägre nivåer. 1996–98 ökade till exempel den totala andelen fattiga i Ryssland med 2 procent. Vad som i själva verket inträffade var att 18 procent av befolkningen sjönk under det nationella fattigdomsstrecket medan 16 procent tog sig över det.

Det är de fattiga själva, som dag efter dag kämpar för att få ett bättre liv, som är huvudaktörer när det gäller att minska nöden. Om deras förutsättningar är dåliga skapas onda cirklar. Sårbarhet, maktlöshet och avsaknad av möjligheter leder till att fattigdomen förs vidare och riskerar att fördjupas. Motsatsen äger rum när ökad trygghet, mer makt och större möjligheter bidrar till att skapa goda cirklar som stödjer individernas ansträngningar. Uppgiften för regeringar och internationella organisationer är därför tvåfaldig: att motverka onda cirklar, som drar ned människor i fattigdom, och att medverka till att det uppkommer goda cirklar, som hjälper dem att lägga grunden för ett bättre liv.

2.5 Sidas slutsatser

Globaliseringen innebär att det ömsesidiga beroendet mellan nationer och individer växer. Utveckling berör därför många olika sfärer i samhället. Inte minst handlar det om makt och politik. Utveckling kan aldrig komma till stånd enbart genom bistånd. Det behövs samverkan – koherens – mellan olika politikområden så som jordbruk, handel, investeringar, skuldavskrivning, miljö, migration, hälsa, utbildning och jämlikhet. Sida bör aktivt medverka till att främja koherens i svensk utrikespolitik. I detta ingår att identifiera behov av bättre samverkan mellan olika svenska aktörer i samarbetsländerna.

Sida stödjer

- Fattiga länders möjligheter att ingå i den globala ekonomin på jämställda villkor.
- Fattiga länders möjligheter att dra nytta av ICT-revolutionen och medverka i denna.
- Arbetskraftsexporterande länders och arbetsmigranternas rättigheter.
- Utveckling av nationell forskning och tillgång till utbildning för alla.
- Utveckling av effektiva mekanismer för att stödja länder som drabbats av externa chocker.



3. Fattigdomens orsaker och uttryck

3.1 Brist på makt, valmöjligheter och materiella resurser

Fattigdomens kärna utgörs av brist på materiella tillgångar och makt, vilket berövar människor frihet att kunna bestämma över sina egna liv. De fattiga lever i ofrihet – i många situationer där deras livsbetingelser står på spel saknar de valmöjligheter. Kombinationen 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.

Makt och trygghet hör nära samman med beredskapen att våga pröva nya möjligheter och ta chanser. De fattigas otrygga situation gör att de strävar efter att minimera risktagande. Ofta föredrar fattiga kvinnor och män kända alternativ med liten ekonomisk utdelning framför sådana som skulle kunna ge dem större vinster men som samtidigt verkar mer riskabla.

Trots denna försiktighet kan de fattiga, om deras lågriskstrategier misslyckas, tvingas att sätta själva livet på spel genom att ge sig in på ytterst farliga områden som prostitution eller illegal migration. Brist på trygghet hindrar dem från att på bästa sätt utnyttja de få tillgångar de har.

Familjen Chivoko i Zimbabwe:

Fångade i fattigdom

Det mest oföränderliga i Odila och Matthew Chivokos livssituation verkar vara deras fattigdom. De senaste 15 åren har Odila bott kvar med de fem barnen i Midlandsregionen i mellersta Zimbabwe, medan Matthew befunnit sig i huvudstaden Harare där han haft jobb som nattvakt och trädgårdsarbetare. Familjen har tillgång till lite jord och detta, jämte Matthews inkomster, har nätt och jämt hållit dem flytande.

Odila är bonde. Hennes arbete – att så, rensa ogräs och skörda – håller henne nästan ständigt sysselsatt. Hon har varken tid eller råd att förändra de strategier som hon och hennes familj utvecklat för att överleva. Jorden ger inte mycket. Det finns flera skäl till det. Regnen är sporadiska och oförutsägbara, familjen har inte råd att köpa tillräckligt med gödsel och bekämpningsmedel, och erosion och bristfälliga metoder utarmar den odlingsbara marken. Samtidigt har Zimbabwes jordbruksrådgivning försämrats på grund av brist på resurser och ineffektiv administration.

Matthew och Odila kan inte ställa jorden som säkerhet för lån, eftersom den ägs gemensamt av en släktskapsgrupp. De har brukningsrätt, och den kan de lämna i arv till sina barn, men jorden är inte privatägd. Och även om de hade papper på den, skulle det vara svårt att få lån, eftersom bankerna ser med misstroende på fattiga bönder. Tidigare fanns ett finansieringsinstitut som stödde dem som brukade kollektivägd jord, men det fungerar inte längre, och för några år sedan sänkte regeringen bidragen till jordbrukare i enlighet med nyliberala ekonomiska idéer.

Inkomsterna från Odilas odlingar, jämte det Matthew tjänar i Harare, är vad som står till buds när familjen försöker komma ur fattigdomen. Men Matthews inkomster ligger nära existensminimum, och chanserna är små att de kommer att förbättras, eftersom landets usla ekonomi och den höga arbetslösheten håller lönerna nere och ger arbetarna ett mycket dåligt förhandlingsläge.

Tillgång till pengar blir allt viktigare i en värld där marknads ekonomin breder ut sig och tidigare system av självhushållning och direkt utbyte av varor är på tillbakagång. I många delar av världen beror fattigdomens (och välmåendets) olika dimensioner alltmer på individers möjlighet att få en hygglig inkomst. Det gäller till exempel hälsa, utbildning, trygghet, tillgång till en god miljö och möjligheter att ta del av både natur- och kulturtillgångar. I situationer där marknadsekonomiska förhållanden dominerar kan det vara rimligt och kostnadseffektivt att identifiera fattigdom via metoder som mäter inkomster och ut-

gifter. Även i sådana sammanhang är det dock nödvändigt att arbeta med flera olika dimensioner för att bekämpa nöd och maktlöshet. För detta behövs en mångdimensionell fattigdomsanalys där man klargör hur de specifika orsakskedjor ser ut som leder till, eller kan upphäva, fattigdomen i den aktuella situationen. Det innebär inte att varje enskild insats måste omfatta flera olika områden. Värde med en mångdimensionell analys ligger bland annat i att den kan ge möjlighet att välja ut ett område där man har grundad anledning att tro att det är av särskild strategisk betydelse i en viss situation. Det kan exempelvis gälla hälsoinsatser, utbildningsinsatser för flickor, åtgärder för att förbättra fattiga bönders tillgång till marknader eller insatser för att öka fattiga människors inflytande i lokala politiska organ.

För att man ska kunna utarbeta effektiva strategier för fattigdomsbekämpning fordras en mycket god förståelse av samhällets maktstrukturer. Det är nödvändigt att identifiera de främst berörda, till exempel specifika kategorier av fattiga, men också andra intressenter som har något att vinna eller förlora på en förändring av den rådande situationen. Sedd ur ett perspektiv som utgår från demokrati och mänskliga rättigheter, innebär fattigdomsbekämpning att de fattiga själva får inflytande över beslut om vilka åtgärder som ska vidtas, och ett huvudmål blir att främja deras möjligheter att utöva makt och inflytande i samhället. Maktaspekten är lika viktig som den ekonomiska, eftersom maktlöshet är ett av de största hindren för fattiga människor att förbättra sin materiella situation.

3.2 Fattigdomens komplexitet och variation

Ölhall viktigare än kvinnor och barn

”Utvecklingen nådde oss aldrig”, säger Matthew Chivoko ibland. Byns invånare har mycket litet politiskt inflytande. Det regerande partiet favoriserar alltid sina egna anhängare. Det lokala styret är ineffektivt och saknar resurser. Korruptionen har brett ut sig. I det förra valet röstade byinvånarna fram Mr Matumbesi, en pensionerad lärare. Han har lyckats få olika projekt finansierade, men dessa ingår inte i någon övergripande utvecklingsplan.

Odila har inte mycket att säga till om. Hon och hennes vänner kan påverka sina män informellt, men både det traditionella och det moderna politiska systemet diskriminerar kvinnor. Distriktsrådet föredrar att förbättra en stor väg, eller till och med den lokala ölhallen, hellre än att använda projektresurser till något som är viktigt för kvinnor och barn.

Fattigdomen tar sig många olika uttryck: svält och hunger, dålig hälsa och för tidig död, brist på kunskaper, diskriminering och otrygghet, bristande respekt och låg social status. Eftersom de olika dimensionerna och relationerna mellan dem varierar, behövs analyser som är väl förankrade i det aktuella sammanhanget, förutom att de uppmärksammar fattigdomens viktigaste allmänna karaktäristika:

- Fattigdomen är *komplex*: den omfattar många olika aspekter som tillsammans utformar levnads- och försörjningssituationen för fattiga människor – barn, kvinnor och män.
- Den är *situationsspecifik*: de exakta uttryck fattigdomen tar sig påverkas starkt av förhållandena i den situation där den manifesteras och vidmakthålls. Det gäller till exempel miljömässiga, sociokulturella, ekonomiska och politiska karaktäristika.
- Den är *relativ*: fattigdom innebär brist på sådant som de berörda människorna uppfattar som en rimlig levnadsnivå när det gäller bland annat ekonomiska resurser, säkerhet, hälsa och utbildning, liksom möjligheten att uppfylla de socio-kulturellt betingade kraven på deltagande och reciprocitet som finns i ett specifikt samhälle.
- Den är *föränderlig*: fattigdomen förändras över tid, både vad gäller utsträckning och innehåll. Vissa individer och grupper tar sig ur fattigdomen samtidigt som andra drabbas. Detta kan bero både på interna och externa faktorer, som i sin tur kan vara av olika slag, till exempel krig och konflikter, ekonomiska kriser och naturkatastrofer.

3.3 Sidas slutsatser

En effektiv fattigdomsbekämpning fordrar en väl fungerande organisation som bland annat fyller följande behov:

- Angreppssättet måste vara holistiskt, väl integrerat och baserat på gedigna fattigdomsanalyser.
- Kunskap måste vara relevant och ska därför genereras i den aktuella situationen, och där ska också förslag till lösningar tas fram. Detta fordrar hög analytisk kapacitet i fält.
- Organisationens struktur och arbetssätt måste motsvara de krav en holistisk, integrerad inriktning ställer. Den ska främja samverkan och motverka splittring.
- Det behövs ett stort mått av flexibilitet beträffande tillvägagångssätt och finansiering.

(För en mer utförlig diskussion se *Så arbetar Sida*.)

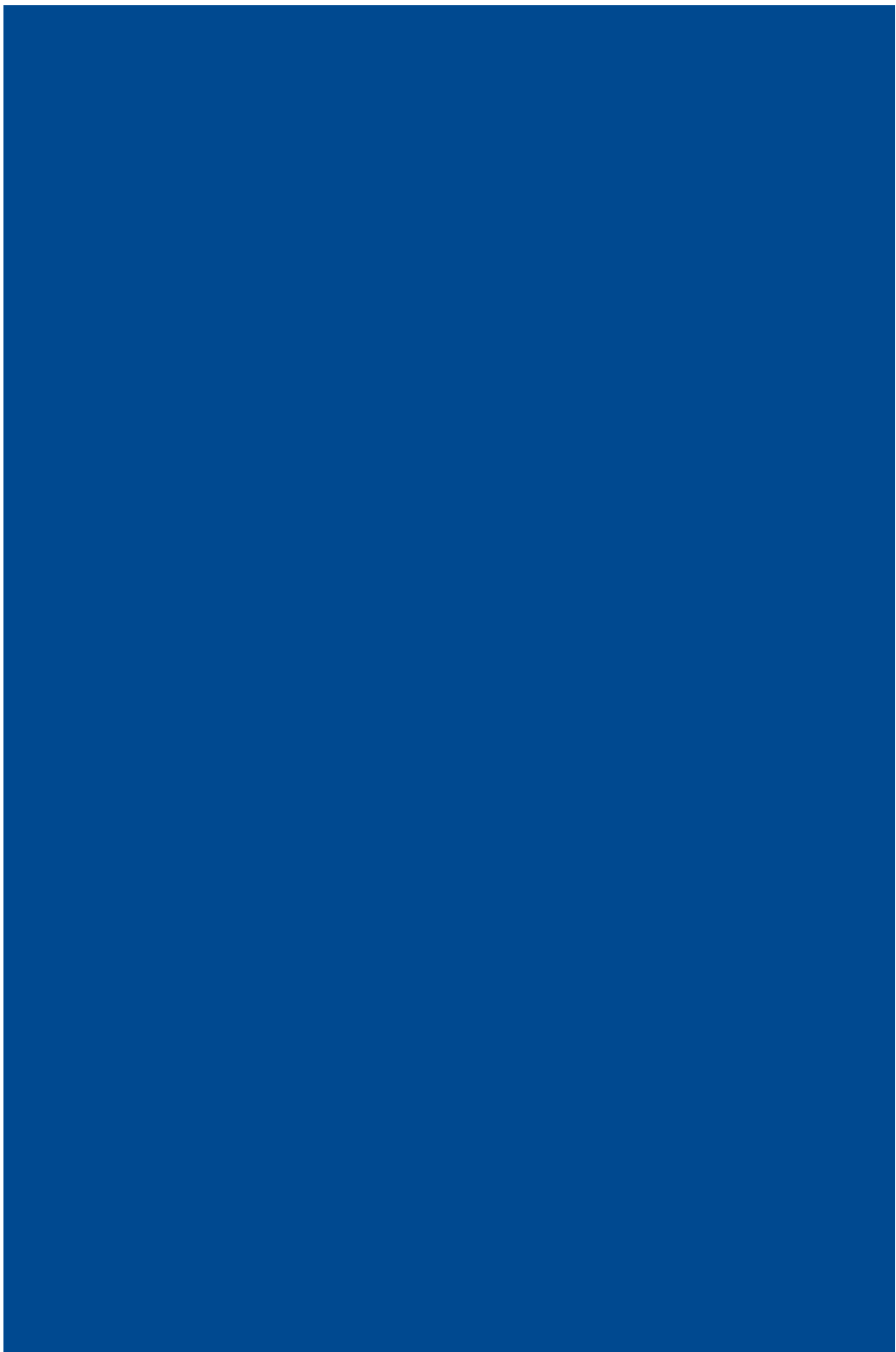
Vietnam – landet som gick sin egen väg

Vietnams socialistiska ekonomiska system, som kopierats från Sovjetunionen, råkade i kris under 1980-talet. Fast de vunnit kriget mot USA och tillhörde de bäst utbildade folken i Asien levde vietnameserna i djup materiell fattigdom. Ekonomin var ineffektiv och stagnerade, matproduktionen otillräcklig, inflationen omöjlig att kontrollera.

Ett reformprogram – *Doi Moi* (Förändringens Vind) – lanserades 1986 och innebar en vändning. Reformerna genomfördes nästan utan utländskt stöd och delvis i strid med gängse internationella rekommendationer. De inledes med en privatisering inom jordbruket – ekonomins hjärta. Övergången från statskontrollerad, kollektiv produktion till ett privat, marknadsorienterat system medförde att den tidigare bristen på mat omvandlades till överskott som kunde exporteras. Böndernas inkomster steg.

1989 följde reformer på makronivå, bland annat åtgärder för att bekämpa inflationen, nedskrivning av valutan, friare inhemsk prissättning och början till en liberalisering av utrikeshandeln. Även här nådde man stora framgångar. Vietnam blev ett favoritland både för utländska investeringar och utvecklingssamarbete. Den nyfödda privata sektorn skyddades tillfälligt av vissa kvardröjande handels hinder, valutan anpassades för att kunna tävla med övriga asiatiska länders. Under 1990-talet ökade den ekonomiska tillväxten till i medeltal 7,9 procent. Andelen inkomstfattiga sjönk under perioden 1993–1998 från 58 procent till 37 procent.

Utvecklingen underlättades av vietnamesernas höga utbildningsnivå. Genom reformerna kom de mänskliga resurserna till sin rätt. De olika stegen mot liberalisering togs också i rätt ordning, och blandningen av chockterapi och gradvisa reformer var väl avvägd. Tidiga marknadsinriktade jordbruksreformer säkerställde att priser spelade roll som fördelnings- och styrinstrument innan de liberaliserades. Chockterapi stoppade inflationen. Gradvis nedmontering av yttre handelshinder gav den nya marknadsekonomin andrum och tid att utvecklas innan den mötte den knivskarpa internationella konkurrensen. Jämlikheten i samhället spelade en avgörande roll för att få den ekonomiska tillväxten att resultera i fattigdomsminskning.



4.

Fattigdomens dimensioner

4.1 Sociala och ekonomiska dimensioner

Social och ekonomisk utveckling är nödvändig för att minska fattigdom. En stabil och hög ekonomisk tillväxt räcker inte – det måste också finnas en väl anpassad institutionell bas att bygga på. Detta innebär att existerande institutioner både måste vara väl förankrade i samhällets sociala och ekonomiska verklighet och flexibla nog att kunna förändras och anpassas till nya förhållanden. Några av nyckelelementen är: väl genomtänkta makroekonomiska riktlinjer, institutionella ramverk (inklusive juridiska) som motsvarar de behov som finns på olika nivåer i samhället och bland olika socioekonomiska kategorier, öppenhet och möjlighet att utkräva ansvar av dem som styr, samt effektiva spärrar mot korruption. Det är viktigt att trygga egendomsrätten – inte minst för de fattiga – och att göra det möjligt för människor att avancera från den informella till den formella ekonomiska sektorn.

Effektiviteten beträffande tillväxtens förmåga att minska fattigdomen varierar mellan länder och över tid. Man kan därför inte begränsa sig till att enbart se på tillväxtens storlek, man måste också undersöka hur den faktiskt påverkar fattigdomen. Det senare beror både på resursfördelningen i samhället och på hur tillväxten är utformad. Tillväxtens effekt på fattigdomen är större i länder med jämn fördelning av resurser (jord, kapital, utbildning, rättigheter, etcetera.) än där det råder en hög grad av ojämlikhet. Frågor som gäller ojämlikhet behöver därför tas upp innan man vidtar åtgärder för att öka tillväxten, eller åtminstone parallellt med detta. Ett talande exempel: om Latinamerika hade samma mönster för inkomstfördelning som Sydostasien skulle fattigdomen där sjunka till en femtedel av vad den är för närvarande.

Det är också viktigt att analysera tillväxtens kvalitet i relation till behovet av miljömässigt hållbar utveckling. Ekonomisk

tillväxt måste gå hand i hand med en ansvarsfull hushållning med miljön och naturresurserna för att kunna minska fattigdomen på lång sikt, det vill säga på ett bärkraftigt sätt.

Ett väl fungerande skattesystem är nödvändigt för fattigdomsminskning. Skattesmitning och korruption har speciellt negativa återverkningar på de fattigas situation. Progressiva skatter – eller åtminstone frånvaron av regressiv beskattning – gör att fattiga människor inte tvingas bidra med en orättvist stor andel för att täcka offentliga kostnader. Utformningen av de offentliga utgifterna påverkar fattigdom och ojämlikhet. En stark fokusering på sociala sektorer i den nationella budgeten är ofta ett viktigt steg på vägen mot en allmän höjning av välbefindandet i ett land.

En av de starkaste länkarna mellan tillväxt och minskad fattigdom utgörs av ökad sysselsättning och högre produktivitet. En huvuduppgift i utvecklingsländerna är att skapa nya möjligheter till produktiv sysselsättning för de fattiga. Samtidigt får man inte ge avkall på kraven på en god arbetsmiljö vilket fordrar att det finns demokratiska och effektiva sätt för arbetarna, såväl kvinnor som män, att organisera sig fackligt.

Majoriteten av världens fattiga lever fortfarande på landsbygden och jordbruket utgör basen för deras försörjning. För att ekonomisk tillväxt ska kunna påverka fattigdomen fordras att fattiga kvinnor och män har garanterad och rättvis tillgång till jord och andra naturresurser. I vissa regioner är befolkningstrycket på jorden så starkt att det krävs ökad avkastning. I andra är ojämlikheten i jordinnehav huvudproblemet, och lösningen består framför allt av jordreformer. Eftersom den enes vinst innebär förlust för någon annan är det fråga om känsliga politiska processer som fordrar bred uppslutning. Internationella organisationer kan bidra till att skapa förutsättningar för detta.

För att landsbygdens utveckling ska gynna de fattiga måste satsningar på jordbruket ske parallellt med stöd till andra aktiviteter, till exempel små och medelstora företag som sysslar med förädling, tillverkning och service och som kan skapa sysselsättning för andra än jordägande bönder. Vidare behövs en utveckling av teknik, krediter, rådgivning och marknader som är tillgängliga för de fattiga och väl anpassade till deras behov.

Utbildning och god hälsa är centrala dimensioner av ett gott liv. Utbildning och hälsovård tillhör också de sociala och ekonomiska rättigheter som alla människor ska åtnjuta enligt internationella konventioner. De är även viktiga ur effektivitetssynpunkt, eftersom investeringar i hälsa och utbildning har stor betydelse för människors möjligheter att kunna arbeta och höja

sitt materiella välstånd. Utbildning, särskilt för kvinnor och flickor, har i vissa situationer visat sig vara ett av de mest effektiva sätten att minska fattigdom, och är helt nödvändig för långsiktig fattigdomsbekämpning. Dålig hälsa och fattigdom följs ofta åt. Fattigdom, i sin tur, gör människor mer utsatta för ohälsa, sjukdomar och olycksfall.

Varken slutbetyg eller jobb

Odila och Matthews dotter Ana Chivoko och hennes tvillingbror Peter har just fyllt 18. Förra året slutade de skolan. För att kunna studera vidare eller komma in på den formella arbetsmarknaden skulle de ha behövt slutbetyg i fem ämnen. I likhet med 95 procent av ungdomarna på landsbygden i Zimbabwe klarade de inte det.

Orsaken hänger delvis ihop med studiemiljön. Undervisningen sker för det mesta på engelska, som barnen knappt förstår. Lärarna är sällan goda pedagoger. Och det är svårt att läsa läxor när det bara finns en lärobok på var femte elev.

Varken Peter eller Ana ville bli bönder, och deras far stödde dem. Men nu måste de anpassa sina framtidsdrömmar till verkligheten.

Peter har flyttat till sin far, nattvakten i Harare. Han har inte lärt sig särskilt mycket som han har nytta av – skolan var alltför teoretisk. Han skulle vilja utbilda sig till bilmekaniker, men det finns inga stipendier. Han är framför allt beroende av hjälp från sin släkt. Om någon, till exempel en farbror, har de rätta kontakterna, eller är villig att investera i honom, kan han lyckas.

Ana vill ägna sig åt handel. Hennes plan är att resa till Sydafrika och ta med sig så mycket hon kan bära och sälja det i Zimbabwe. Om hon är smart kan hon bli framgångsrik. Om inte, är risken stor att hon blir utnyttjad eller faller offer för hiv.

Mycket har blivit bättre under Anas och Peters livstid. Numera finns det skolor nästan överallt på landsbygden, liksom hälsokliniker. Men den ekonomiska utvecklingen har inte hållit jämna steg med behovet av sociala investeringar, och levnadsstandarden har sjunkit under det senaste decenniet. Relevant utbildning och en expanderande arbetsmarknad är förmodligen vad Peter och Ana framför allt skulle ha nytta av.

Fattiga människor har en beundransvärd förmåga att spara, men de möts ofta av misstroende och nekas tillgång till kredit och finansiella tjänster.

De fattiga lider också av bristande tillgång till marknader och information. De saknar möjlighet att få gehör för sina rättigheter och har svårt att organisera sig. De marginaliseras och hänvisas till informella ekonomiska sektorer. Resultatet är höga transaktions-

kostnader, låg produktivitet, stora risker och brist på trygghet. Att tvingas arbeta i den informella sektorn mot låg betalning och utan skydd från lagar och förordningar drabbar främst de fattigaste kategorierna – och oftare kvinnor och barn än män.

Förutom att korruption är till stor skada för samhällets ekonomiska utveckling drabbar den också de fattiga värre än andra grupper. För en effektiv bekämpning av fattigdomen fordras därför att man tar krafttag mot all slags korruption och upprätthåller en hög grad av öppenhet när det gäller hur beslut fattas, samt gör det möjligt att utkräva ansvar av makthavare.

Kriser och plötsliga chocker kan ge upphov till tillfälliga nödsituationer som i sin tur riskerar att omvandlas till kronisk fattigdom. För att förhindra detta räcker det inte med att enbart bekämpa den fattigdom som redan existerar, man måste också vidta förebyggande åtgärder och skapa sociala skyddsnet. I många utvecklingsländer saknar regeringarna resurser för att effektivt ta itu med sociokulturell och ekonomisk ojämlikhet och diskriminering. För att genomföra sociala välfärdsprogram behövs breda allianser mellan makt- och intressegrupper på olika samhällsnivåer. Sådana intressekoalitioner måste omfatta både de fattiga och de mer välbeställda. Det är en viktig uppgift att bistå utvecklingsländerna med att ta fram nya modeller för social trygghet som inte, som de traditionella, exklusivt bygger på släktskapsrelationer. För detta ändamål behövs en fokusering på hur man kan stärka den allmänna solidariteten i samhället och utveckla former för omfördelning som inte diskriminerar några kategorier.

Fattigdomsminskning innebär en social förändringsprocess. För att den ska lyckas fordras god kännedom om samhällets sociala relationer och institutioner – normer, värderingar och regler. Risken är annars att förändringarna får negativa effekter, till exempel genom att traditionella typer av trygghetssystem försvinner utan att ersättas av nya. Detta kan drabba de redan fattiga eller andra grupper i samhället som kan hamna i mer utsatta lägen än tidigare, exempelvis barn och gamla.

Kulturspecifika förhållanden fordrar för det första förståelse i ett brett perspektiv. Här handlar det om hur medlemmarna av ett samhälle själva uppfattar sina liv och hur det är organiserat. Sedan behövs också insikter om de processer där uppfattningar och värderingar kommuniceras. Dessa kan vara rituella, politiska, konstnärliga eller av annat slag. Förbättrade levnadsvillkor för alla kan bara uppnås i en värld som uppmuntrar tolerans och pluralism. Social ojämlikhet av olika slag sätter hinder i vägen för skapandet av ett pluralistiskt, rättvist och fredligt samhälle.

All slags ojämlikhet berövar människor deras grundläggande rättigheter. Kvinnoförtryck omfattar ofta brist på sexuella och reproduktiva rättigheter men också otrygghet och svårigheter att få tillgång till resurser och att kunna utnyttja samhällets möjligheter. Kvinnoförtryck, liksom andra former av social diskriminering, hindrar utveckling, bland annat genom att inverka negativt på hushållens ekonomi och hålla produktivitet och tillväxt nere i samhället i stort. Utbildning och god hälsa för kvinnor är inte bara en mänsklig rättighet utan också ett effektivt sätt att bekämpa fattigdom såväl på kort som på lång sikt. Erfarenheten visar att kvinnors reproduktiva roller i vissa fall kan innebära att en förbättring av deras livsvillkor är av mycket stor betydelse för att minska nöden bland barn, gamla och funktionshindrade. Insatser för fattiga kvinnor kan således ha stor spridningseffekt.

Två mil till hälsokliniken

I ett avseende har Chivokos haft tur: de har undgått allvarliga sjukdomar. Många familjer hamnar i ännu djupare fattigdom när någon blir sjuk. Det är cirka två mil till närmsta hälsoklinik, och även om man lyckas ta sig dit får man knappt någon hjälp.

I Zimbabwe är risken att smittas med hiv mycket stor, men Odila och Matthew har undgått den. För några år sedan dog två av Matthews bröder helt plötsligt, ingen visste riktigt av vad. Nu har Matthew valts till ledare för släktgruppen. Hans ansvar att stödja sina släktingar kommer att göra det ännu svårare för honom att hjälpa sin egen familj att ta sig ur fattigdomen.

I många delar av världen utgör hiv/aids ett fruktansvärt problem. I södra Afrika har epidemin fått sådana proportioner att den inte bara är ett hot mot de smittades liv utan mot hela befolkningens försörjning och själva samhällsstrukturen.

Sjukdomens demografiska, ekonomiska och sociala konsekvenser är särskilt allvarliga, eftersom den framför allt drabbar människor som befinner sig i början av vuxenlivet. Det leder till en minskning av tillgång på arbetskraft och kunskaper, vilket i sin tur påverkar hushållens inkomster negativt, liksom de nationella ekonomierna över huvud taget. En hel generation gamla förlorar stöd från sina barn utan att det finns något annat att förlita sig på. En mängd föräldralösa barn står inför en svår och osäker framtid. Regeringar i redan fattiga länder har små möj-

ligheter att möta de ökade kraven på hälsovård som epidemin ställer. Kvinnors brist på sexuella och reproduktiva rättigheter är en nyckelfaktor för spridningen av hiv/aids, särskilt deras maktlöshet när det gäller att få män att använda kondom.

Sida stödjer

- Åtgärder inriktade på att skapa makroekonomisk stabilitet och transparenta och förutsägbara ekonomiska villkor.
- Åtgärder inriktade på att öka sysselsättningen och höja produktiviteten och inkomsterna med särskilt fokus på fattiga människor.
- Investeringar i mänskliga resurser – till exempel utbildning och hälsa – med fokus på fattiga människors behov.
- Skattesystem och andra åtgärder inriktade på att omfördela inkomster och andra tillgångar på ett sätt som är fördelaktigt för de fattiga.
- Bekämpning av korruption och stöd till öppenhet på alla områden av offentlig verksamhet.
- Uppbyggnad av ett rättssamhälle, inklusive skydd för egendomsrätten.
- Institutioner som uppmuntrar en företagsamhet som är väl anpassade till rådande sociala och ekonomiska förhållanden.
- Utveckling av marknader som gynnar de fattiga.
- Landsbygdsutveckling och speciella insatser för ekonomiskt eftersatta regioner.
- Utveckling av välfärdssystem som stärker omfördelning av resurser, social sammanhållning och jämställdhet.
- Insatser för att öka effektiviteten i fattigdomsbekämpningen genom att avskaffa diskriminering baserad på kön, etnicitet, ålder, funktionshinder eller andra typer av ojämlikhet.
- Insatser för att hejda utbredningen av hiv/aids och minska effekterna på kort och lång sikt med särskilt fokus på föräldralösa barn.
- Utveckling av organisationer som stärker de fattigas eget inflytande i samhällsfrågor.
- Insatser som stärker demokratiska processer, nationell sammanhållning samt kulturell mångfald och dess uttryck.

4.2 Politiska dimensioner

Konventionerna för mänskliga rättigheter utgör en värdemässigt bas för fattigdomsminskning. Demokratiska system stärker människors möjlighet att åberopa sina rättigheter. Det är sta-

tens uppgift att se till att respekten för mänskliga rättigheter upprätthålls. För detta behövs både politisk vilja och resurser.

Tre principer är särskilt viktiga:

- Att alla människor är födda fria och jämberdiga i fråga om värde och rättigheter.
- Att det ska gå att utkräva ansvar av de styrande, vilket fordrar rättssäkerhet och transparens.
- Att samhällets medlemmar har rätt till deltagande och representation i de processer där offentliga beslut fattas.

De mänskliga rättigheterna är dels politiska och medborgerliga så som tanke- och yttrandefrihet, rätt till frihet, säkerhet och opartisk domstolsprövning samt skydd mot grym, omänsklig och förnedrande behandling. Dels är de av ekonomisk, social och kulturell art, exempelvis rätt till mat, bostad, hälsa och utbildning. Ett fungerande skydd mot utnyttjande och våld är av särskilt stor vikt för barn.

En inriktning på demokrati och MR omvandlar fattiga människors behov till rättigheter och synliggör staters skyldighet att vidta konkreta åtgärder – till exempel via lagsättning, riktlinjer och program för social förändring – för att respektera, stödj och garantera alla samhällsmedlemmar deras rättigheter.

För att kunna ändra på ojämlika maktrelationer måste fattiga människor få möjlighet att påverka den offentliga debatten. Därför behövs tanke- och yttrandefrihet. Det gäller alla de områden i ett samhälle där det försiggår ett utbyte av idéer och där beslut fattas – från den nationella ned till distrikts- och bynivå. Det fordras också fria och självständiga medier liksom mötesfrihet, så att fattiga kvinnor och män har möjlighet att organisera sig och genomföra kollektiva aktioner.

Sida stödjer

- Insatser som främjar mänskliga rättigheter och demokratisering genom att höja statens och det civila samhällets kapacitet och stärka samarbetet mellan dem.
- Lagsättning, riktlinjer och program som gäller mänskliga rättigheter.
- Ökade möjligheter för fattiga kvinnor och män att medverka i samhällsprocesser på olika nivåer.
- Administrativa reformer som syftar till att effektivisera servicen till de fattiga liksom deras möjlighet att ställa makthavare till svars.

- Insatser som stärker yttrandefriheten och bidrar till en pluralistisk debatt.

4.3 Miljödimensioner

Fattiga människor är starkt beroende av naturresurserna för sin överlevnad, bland annat därför att bristen på privata resurser gör att gemensamma tillgångar blir mycket viktiga för dem. Det behövs bra jordar, produktiva skogar och fungerande vattensystem, ren luft och rent vatten för att de fattiga ska få mat, bostäder, ved eller andra energikällor och för att skydda deras hälsa. För en långsiktigt bärkraftig fattigdomsminskning måste naturresurserna därför brukas på ett hållbart sätt och miljön skyddas. Rovdrift på miljön är inte bara till skada för dagens fattiga utan hotar också framtida generationers försörjning.

Miljöfrågorna måste ses i ett brett perspektiv. De omfattar flera områden och nivåer: hållbar produktion och konsumtion av naturresurser, kontroll av föroreningar och upprätthållande av ekosystemen och deras funktioner. En gynnsam utveckling på dessa områden kan bidra till bättre hälsa bland de fattiga och till att skapa nya försörjningsmöjligheter till exempel i form av småskaligt jordbruk, skogsbruk och fiske.

De fattiga är särskilt utsatta när gemensamma tillgångar utarmas. Det har bland annat förutspåtts att klimatförändringar kan leda till ökad svält. Minskad biologisk mångfald är också ett hot, eftersom många fattiga människors försörjning vilar på tillgång till många olika sorters naturresurser snarare än på monokulturer. Genetisk mångfald är viktig för matproduktion och för att utveckla nya grödor, varor och mediciner. De fattigas möjlighet att skaffa sig mat är beroende av att grundläggande ekosystem fungerar väl.

Torka, jorderosion och översvämningar ger upphov till svältkatastrofer där mängder av flyktingar drivs iväg från sina hem på jakt efter mat. Sådana kriser skapar både fysiska och psykiska hälsoproblem. Barnen drabbas särskilt hårt. Miljöproblem, fattigdom och ohälsa bildar ofta onda cirklar. När fattiga människor på grund av brist på pengar och arbetskraft inte klarar av att motverka erosion ökar deras sårbarhet genom att jorden ger allt mindre skördar och inkomsterna sjunker ytterligare. Detta resulterar i sin tur i mindre mat och ännu sämre hälsa. Sjukdom och undernäring sänker arbetskapaciteten. Hiv/aids förvärrar redan existerande problem med brist på mat.

Det är framför allt de besuttna i världen som är ansvariga för miljöförstöringen, men det är de fattiga som tvingas hålla till i de områden som har det smutsigaste vattnet och de sämsta

jordarna och skogarna. Det är nödvändigt att arbetet med att förbättra miljön inte enbart inriktas på de fattiga och svaga utan framför allt på de rika och mäktiga.

Miljöfrågor måste också ses ur ett genusperspektiv. Det är inte ovanligt att kvinnor och män använder naturresurser på olika sätt. Deras erfarenheter kompletterar varandra, men även där kvinnor utför en stor del av försörjningsarbetet och har stora kunskaper om naturen är ofta männen formella ägare. När jord och andra naturresurser privatiseras riskerar kvinnor att förlora sin hävdvunna bruksrätt.

Sida stödjer

- Utvecklingen av internationella riktlinjer för miljöskydd som tar hänsyn till de fattiga, till exempel när det gäller handel och investeringar.
- Utvecklingen av institutionell kapacitet för att förbättra kvaliteten på policies som gäller hållbart bruk av naturresurser.
- Skydd och utvidgning av fattiga kvinnors och mäns tillgång till naturresurser, inklusive en rättvis hantering av ekosystem.
- Analyser, på olika nivåer, av miljömässigt hållbar utveckling inriktad på fattigdomsminskning.
- Utveckling av riktlinjer och metoder för miljömässigt hållbara produktionssystem och försörjningssystem för fattiga människor.

4.4 Fred och konfliktlösning

Som regel är fattigdom i sig själv varken en nödvändig eller tillräcklig orsak till väpnad konflikt, det fordras i allmänhet att en rad olika faktorer samverkar.

Krig och konflikter kan till exempel uppstå om fattigdomen är vitt spridd och kombineras med att staten inte vill eller kan förhindra våld, om etniska motsättningar manipuleras, om ojämlikheten är mycket stor, om mänskliga rättigheter kränks, eller i tider av osäkerhet när ett styrelseskick övergår i ett annat. Naturresurser som är knappa, utarmade eller ojämnt fördelade, kan vara en utlösande faktor, särskilt om befolkningstrycket är stort. Rättvis fördelning och hållbart bruk av naturresurser är därför av stor vikt för att förebygga våld och konflikter.

Samtidigt är det väl dokumenterat att väpnad konflikt så gott som alltid orsakar fattigdom. Den ekonomiska tillväxten påverkas negativt, och till detta kommer höga kostnader för döda, sårade och invalidiserade. Barnadödligheten ökar. Hälsa, näringstillstånd och utbildning försämras. Väpnade konflikter

drabbar flera olika sorters kapital, det fysiska liksom det organisatoriska och sociala – fabriker, jord och människor. Investeringar uteblir.

Väpnade konflikter har klara fattigdoms-, köns- och åldersaspekter. Det är främst fattiga och maktlösa unga män som blir soldater. I civilbefolkningen löper barn och kvinnor störst risk att dödas, såras eller utnyttjas sexuellt. Dessa kategorier, jämte de äldre, som också hör till de värst drabbade, tillåts trots sin utsatthet nästan aldrig att medverka när det gäller att förhindra eller lösa konflikter.

Sida ägnar sig alltmer åt konfliktlösning, vilket innebär nya utmaningar för organisationen och tar stora resurser i anspråk. Samtidigt är det viktigt att understryka att huvuduppgiften är att arbeta förebyggande och bidra till att identifiera faror för konflikter och förhindra att de bryter ut.

Sida stödjer

- Freds- och konfliktstudier, inklusive analyser som identifierar potentiella konflikter och insatser för att förebygga dem.
- Fredsbyggande åtgärder och hantering av pågående konflikter.

Zambia: svält trots överflöd

Sedan Zambia blev fritt 1964 har den ekonomiska utvecklingen varit mycket negativ och fattigdomen har vuxit. Detta trots att landet har stora naturtillgångar: god jord, betydande vattenresurser och några av världens största kända reserver av koppar, kobolt och smaragder. Dessutom är klimatet bra och det finns gott om arbetskraft.

Ändå har tillväxten i ekonomin under de senaste 35 åren inte hållit steg med befolkningsökningen, inkomsten per capita har fallit, lönerna sjunkit, arbetslösheten ökat och fattigdomen har brett ut sig alltmer.

I början av 1990-talet hamnade Zambia i kategorien ”de minst utvecklade länderna”, och tio år senare beräknades nära 2/3 av befolkningen leva på mindre än 1 USD/dag.

Vad hade hänt? Många orsaker kan nämnas. I mitten av 1970-talet drabbades landet av flera externa chocker, främst höjda oljepriser och sjunkande världsmarknadspriser på koppar, som skadade ekonomin allvarligt. En inrikespolitik med ökad ekonomisk centralisering genom statligt ägande fördjupade svårigheterna. Ett nyckelproblem var att man fortsatte att förlita sig på koppargruvorna och underlät att skapa mångfald i näringslivet.

Den sköra ekonomiska basen gjorde Zambia sårbart och dåligt rustat för att minska fattigdomen. De åtgärder för strukturanpassning som vidtogs förvärrade fattigdomen, både kvantitativt och kvalitativt. I synnerhet medverkade en felaktig jordbrukspolitik till att marginalisera den majoritet av befolkningen som består av små jordbrukare som lever på självhushållningsnivå.

Exemplet Zambia visar att mönstret för den ekonomiska tillväxten är lika viktigt som tillväxttakten. Den negativa utvecklingen i landet beror på en alltför smal ekonomisk bas som resulterat både i lägre inkomster och en allt snedare fördelning. I den nationella politiken saknades en fokusering på fattigdomsminskning som övergripande mål där både tillväxt och fördelning fanns med. En sådan inriktning finns numera i den nya nationella fattigdomsstrategin.



Gedigna fattigdomsanalyser är viktiga både för planerare och beslutsfattare liksom för den offentliga debatten – och inte minst för de fattiga som direkt berörs.

Samarbetslandet bär det yttersta ansvaret för fattigdomsanalyser och måste därför ha tillgång till de resurser som behövs både för att genomföra själva analyserna och för att avgöra vilka konsekvenser de får på olika politikområden. Det senare inkluderar förmågan att identifiera alternativa lösningar och tillvägagångssätt. Samarbetslandets regering måste känna fullt ägarskap för de policies som utarbetas på grundval av analysernas resultat. Det är viktigt att universitet, enskilda organisationer och andra fora för forskning och samhällsdebatt får tillgång till den information som tas fram. Sidas uppgift är att stödja samarbetsländerna och bidra till att skapa förutsättningar för ett analys- och policyarbete av hög kvalitet.

5.1 Perspektiv och metoder

En fattigdomsanalys har till främsta uppgift att kartlägga fattigdomens orsaker och dynamik, inte enbart att beskriva den. Den bidrar till att skapa en bas för praktiska åtgärder genom att identifiera positiva processer som bör stödjas och negativa som ska motarbetas. Analysen ska ha en holistisk inriktning och uppmärksamma relationerna mellan makro-, meso- och mikro-nivåerna. En kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder ger mer information.

Goda analyser uppmärksammar olika erfarenheter och synsätt beträffande fattigdom. Skillnader i perspektiv kan bero på olikheter i tillgång till materiella, produktiva resurser – till exempel jord. Men de kan också uppstå på grund av att regionala eller etniska förhållanden skiljer sig åt. Ibland kan olika synsätt vara grundade i ideologiska skillnader, exempelvis poli-

tiska eller religiösa. Skillnader som beror av ålder och kön är oftast av stor vikt. För att man ska kunna klargöra vilka perspektiv som är mest relevanta i en viss situation krävs en god förståelse av det lokala sammanhanget. Lokala analyser bör leddas av inhemska experter och genomföras i samarbete med befolkningen.

Participatory Poverty Assessments växte fram ur kritiken mot att inkomstbaserade fattigdomsanalyser missade sådana aspekter som sårbarhet och säsongsvariationer. Konventionella frågeundersökningar vänder sig i allmänhet till hushåll och behandlar dem som homogena enheter och kommer då inte åt interna skillnader som till exempel hör ihop med kön och ålder. Vanligen belyser de inte heller människors tillgång till kollektiva, gemensamma resurser, eller till sådana varor och tjänster som slussas mellan hushåll via nätverk grundade på släktskap, grannskap eller etnicitet, så kallat socialt kapital.

En annan metod som är inriktad på att belysa att fattigdomen har flera dimensioner är *Sustainable Livelihoods Analysis*. Den genomförs med hjälp av en modell som uppmärksammar såväl resurser som risker och utsatthet och innebär att man identifierar vilka tillgångar som är av strategisk betydelse för människors försörjning i olika situationer. En fördel med den typen av analys är att den inte enbart fokuserar på problem utan också på möjligheter. Metoden belyser hur de fattigas situation i förhållande till olika, viktiga resurser motverkar eller ökar riskerna i deras liv. Så till exempel kan tillgång till socialt kapital via släktskapsrelationer fungera som skyddsnät vid sjukdom, arbetslöshet och andra kriser, men det kan också innebära att man får ta på sig ett stort ansvar för andras välgång när man själv lyckats få det litet bättre.

5.2 Faktorer av särskild strategisk vikt

För att förstå fattigdomens dynamik är det viktigt att uppmärksamma hur olika variabler som bland annat etnicitet, kön, ålder och funktionshinder förhåller sig till varandra. Dessa är erfarenhetsmässigt av särskild betydelse för risken att drabbas av fattigdom i många olika samhällen. Man måste också tänka på att fattigdom sällan drabbar en hel kategori människor som till exempel alla barn eller alla kvinnor. Fattigdom uppstår i allmänhet ur ett samspel mellan olika faktorer, där vissa undergrupper blir särskilt sårbara. Vilka faktorer som är viktigast, liksom vilka metoder som är mest effektiva, varierar mellan olika sammanhang. För att kunna vidta relevanta åtgärder mot de olika orsakerna till fattigdom i ett speciellt sammanhang behöver man klargöra länkarna mellan dem genom situations-

specifika fattigdomsanalyser

Fattigdom skapas inom ett visst samhällssystem och upprätthålls av processer på flera olika nivåer: lokala, nationella och globala. För att förstå hur dessa processer är länkade till varandra krävs en holistisk analys. Det faktum att fattigdom framför allt är en produkt av samhälleliga förhållanden – och inte något evigt eller ”naturligt” – är samtidigt hoppgivande, eftersom det innebär att den kan avskaffas genom att samhället förändras.

Kön: Kvinnor och män delar vissa av fattigdomens karaktäristika men oftast finns det också könsrelaterade skillnader som måste analyseras. Skillnaderna kan gälla både orsakerna till fattigdom och hur den yttrar sig. För en effektiv fattigdomsbekämpning fordras strategier som är väl anpassade till köns-specifika förhållanden och inte, som varit vanligt, främst gäller män. Det är vanligt att könsbaserade orättvisor och förtryck har djupa rötter och till stor del beror på faktorer som ligger bortom fattiga människors kontroll, exempelvis samhällets ekonomiska struktur, lagstiftning eller religiösa värderingar. Det innebär att det sällan räcker med enbart åtgärder som är direkt målgruppsinriktade, utan att det behövs både direkta och indirekta insatser på olika nivåer. Detta kan innebära stöd till fattiga kvinnor i form av utbildning och ekonomisk verksamhet, men också insatser för större jämställdhet när det gäller deltagande, representation och beslutsfattande i offentliga och politiska sammanhang.

Genusrelationerna påverkas som regel av andra faktorer så som samhällsklass, försörjningssätt, ålder och etnicitet. Vissa kombinationer påverkar individers möjligheter negativt, andra positivt. Resultaten av olika kombinationer kommer till exempel till uttryck i skillnader i arbets- och maktfördelningen mellan könen i olika samhällen och sociala kategorier. I den internationella debatten används ibland begreppet ”genus” felaktigt som om det vore en synonym till ”kvinnor”, men genusrelationer gäller alla, och stereotyper beträffande kön påverkar såväl kvinnor som män. Könsrollerna är ömsevis beroende av varandra. Uppfattningar om det ena könets överlägsenhet i en viss situation innebär det andras underlägsenhet. Därför måste både mäns och kvinnors roller förändras för skapa ett mer jämställt samhället.

Etnicitet: Etniska, nationella och kulturella särdrag har kraft att berika ett samhälle, men tyvärr utnyttjas ofta etnisk identitet, religion eller språk som ursäkter för diskriminering. I alla regioner på jorden finns befolkningsgrupper som är offer för rasism och andra former av etniskt eller kulturellt förtryck. Diskrimine-

ring kan både leda till och upprätthålla fattigdom genom att tillgång till materiella resurser, kunskaper och information blockeras. Ursprungsfolk och etniska minoriteter saknar ofta rättsligt skydd liksom reella möjligheter att utöva sina mänskliga rättigheter. Många flyktingar har tvingats ge sig av hemifrån på grund av väpnade konflikter och folkmord där etniska skillnader använts för att så fiendskap mellan olika grupper.

Medlemmar av ursprungsfolk lever ofta i isolerade och fattiga områden med sköra ekosystem. Deras utsatthet är ett hinder för den ekonomiska tillväxten i samhället liksom för utvecklingen av humankapital och leder till större otrygghet för alla. Det är emellertid viktigt att inte ta för givet att en viss etnisk kategori är homogent fattig utan att analysera etnicitet i relation till andra faktorer som kön, ålder och samhällsklass.

Funktionshinder: En oproportionerligt stor andel personer med funktionshinder lever i fattigdom. Många former av funktionshinder har orsaker relaterade till nöd och umbärande så som undernäring, väpnade konflikter och olyckor som inträffat därför att människor tvingats utföra farliga arbetsuppgifter eller vistas i osunda arbetsmiljöer. Barn med funktionshinder är ännu mer utsatta än vuxna och de som tar hand om dem – ofta kvinnor eller unga flickor – saknar ofta stöd. Effektiva åtgärder för att bekämpa fattigdom bland människor med funktionshinder kan fordra förändringar i ett samhälles normer och värderingar genom insatser på flera olika nivåer.

Ålder: I många förindustriella samhällen har de äldre haft hög status som kulturella experter och spelat en viktig roll när det gällt att föra kunskaper och traditioner vidare till de yngre. Samhällsförändring, bland annat när det gäller utbildning och inkomstkällor, tenderar att undergräva gamla människors position och inflytande. Äldre kvinnor står inför särskilda svårigheter när de måste ta på sig tunga vårduppgifter på grund av utbredningen av hiv/aids, krig och konflikter. Många fattiga äldre har inget annat val än att fortsätta att försörja både sig själva och andra, antingen det sker med tungt jordbruksarbete eller genom att de tvingas bli tiggare.

I de flesta av Sidas samarbetsländer utgör barnen mer än halva befolkningen. De har speciella behov på grund av sitt beroende av vuxna, och eftersom de befinner sig i en levnadsfas där deras framtida möjligheter utformas. Barns rättigheter omfattar bland annat rätten till överlevnad och personlig utveckling, rätt till hälsa, utbildning och att få uttrycka sina åsikter. Dessa rättigheter är dels mål i sig, men de är också medel för att skapa en bra grund för vuxenlivet.

Väld och krig, naturkatastrofer och sjukdomar förvärrar

fattigdomen bland barn. I södra Afrika blir miljoner flickor och pojkar föräldralösa på grund av hiv/aids. De saknar trygghet, utbildning och någon som tar hand om dem. Ofta blir gatan deras hem; många hamnar i fängelse. Hiv/aids bidrar också till att öka antalet hushåll där barn får en försörjarroll och måste ta hand om sjuka vuxna, gamla och yngre syskon. I många länder utnyttjas fattiga barn som billig arbetskraft och utför tunga sysslor utan något som helst juridiskt skydd. Fattiga flickor tvingas till hushållsarbete där de löper risk att leva under stort förtryck och bli sexuellt utnyttjade. Barn i länder som tidigare tillhörde Sovjetunionen blir hemlösa när familjer, som tidigare klarat sig utan större problem, hamnar i djup fattigdom och upplöses. Dessa barn löper stora risker att utnyttjas och falla offer för människohandel.

5.3 Sidas slutsatser

Gedigna analyser är en viktig startpunkt för en effektiv nationell strategi för fattigdomsbekämpning. De flesta samarbetsländer behöver stöd i sitt analysarbete. Detta kan förmedlas via universitet, ministerier, enskilda organisationer eller lokala basorganisationer. För att kunna ge ett konstruktivt bidrag till dessa processer måste Sida ha tillgång till hög analytisk kapacitet, inte minst på fältkontoren.

Sida upprätthåller kontakter med universitet och forskare i Sverige och i samarbetsländerna, liksom med andra utvecklingsorgan och aktörer från det civila samhället, för att bidra till att de kunskaper som tas fram om fattigdomen och dess orsaker kommer till så god användning som möjligt. En viktig uppgift är att bedöma tillförlitligheten när det gäller redan existerande fattigdomsstudier.

Sida stödjer

- Utvecklingen av analytisk kapacitet i samarbetsländerna, inklusive forskningskapacitet och högre utbildning.
- Konsultationer med olika intressenter i samband med policyprocesser.
- Tvärvetenskapligt samarbete för att öka kunskapen om den mångdimensionella fattigdomen och om olika intressenters situation och perspektiv.
- En inriktning på att förstå förhållanden relaterade till kön och etnicitet i fattigdomsanalyser, särskilt när det gäller maktstrukturer och beslutsfattande.
- Analyser av förhållandena för de äldre, barn och människor med funktionshinder samt deras vårdare.



6.

Utvecklingssamarbete och fattigdom

I detta kapitel behandlas vissa metodologiska principer för Sidas utvecklingssamarbete. Målet är inte att presentera detaljerade riktlinjer utan att ange de viktigaste konsekvenserna av en övergripande inriktning på fattigdomsminskning för organisationen och dess arbetssätt. Mer preciserade anvisningar finns i *Så arbetar Sida*.

6.1 Ägarskap och deltagande

En av Sidas viktigaste prioriteringar är att stärka samarbetsländernas förmåga att utöva ägarskap i de processer som ska leda till fattigdomsminskning. Det är av största vikt att huvudintressenterna – de fattiga – ges möjlighet att medverka i och påverka förändringsprocesser genom exempelvis beslutsfattande möten eller råd.

Folkligt deltagande är ett demokratiskt mål i sig. Det är också ett viktigt medel för att nå andra utvecklingsmål. Sida arbetar oftast inte direkt på gräsrotsnivå utan högre upp, på nationell eller regional nivå. Det innebär att frågor som gäller de fattigas deltagande måste tas upp i dialogen med regeringen.

Sida stödjer

- Nationellt ägarskap till strategier för fattigdomsminskning.
- Deltagande av huvudintressenterna på olika nivåer, inräknat den nationella.
- Kapacitetsutveckling inom det civila samhället, såväl i samarbetsländer som i Sverige, för att stärka öppenhet, möjligheter att utkräva ansvar samt fattiga människors deltagande i förändringsprocesser.
- Åtgärder som underlättar medverkan av olika kategorier av fattiga.
- Information om beslut och åtgärder som gäller utvecklingsinsatser.

6.2 Dialogen

Policydialogen har en central betydelse i det svenska utvecklingsarbetet. Den genomförs tillsammans med samarbetsländerna, internationella organisationer och finansiärer, konsulter, privata företag och representanter för det civila samhället, och utgörs av en förhandlingsprocess där parterna strävar efter att komma överens om en gemensam plattform när det gäller uppfattningar och aktiviteter.

En dialog om fattigdomsminskning sätter ofta fingret på känsliga ekonomiska och politiska frågor. I en väl fungerande relation diskuterar parterna öppet skillnader i värderingar och mål. Maktväxlingar kan snabbt ändra relationen till samarbetslandet, och det är viktigt att Sida har god förmåga att förutse möjliga konflikter och förhandla om skillnader i åsikter.

Förhållandet till ett samarbetsland kan ibland bli ömtåligt, men även i sådana fall får man inte underlåta att ta upp svåra frågor. I flera fall har Sida genom långsiktiga samarbeten lyckats bygga upp ett förtroende som gjort det möjligt att få gehör för till exempel idéer om jämställdhet.

Dialog och konsultationer måste genomföras på ett sådant sätt att de inte underminerar formella demokratiska institutioner. Sidas representanter behöver också ha insikt i de komplikationer som kan skapas på grund av makt över ekonomiska resurser. Dialogen måste genomföras med ödmjukhet, värdighet och respekt så att den blir en process för ett verkligt ömsesidigt lärande.

Uppfattningen att fattigdomen har många dimensioner kräver en holistiskt inriktad policydialog. Olika gruppers behov och synsätt måste klargöras. I Sidas uppgift ingår att ta ställning till existerande Poverty Reduction Strategy Papers och deras anspråk på att ha inkluderat de fattigas intressen och åsikter. Särskild uppmärksamhet behöver ägnas kategorier som ofta utesluts: de allra fattigaste, kvinnor, de gamla, barn, funktionshindrade, ursprungsfolk, etniska minoriteter och flyktingar liksom de som bor i avlägsna och resursfattiga områden.

Dialogen fordrar mycket goda kunskaper om den egna organisationen och dess värderingar. Det är inte enskilda individers uppfattningar om fattigdom som ska presenteras utan Sidas och Sveriges. Det är därför nödvändigt att alla som representerar Sida är väl insatta i Sidas förhållningssätt.

Sida stödjer

- Ett partnerskap baserat på dialog, ömsesidigt förtroende och gemensamt ansvar.

- Ett samarbete med klara regler beträffande varje parts rättigheter och skyldigheter samt en gemensam uppfattning om målen och hur de ska uppnås.
- Ett långsiktigt samarbete som kan ge de erfarenheter som behövs för att kunna hantera olika situationer konstruktivt.
- En inriktning som uppmuntrar till lyssnande och eftertanke.
- Utveckling av attityder som främjar ömsesidig anpassning och förändring.

6.3 Landstrategiprocessen

Landstrategiprocessen är det enskilt viktigaste instrumentet inom svenskt utvecklingsamarbete. Landstrategierna bygger först och främst på samarbetsländernas egna strategier och planeringsinstrument. Dessa tillhandahåller det ramverk som anger prioriteringar och riktlinjer, omvandlar dessa till budgetbeslut och följer upp resultaten vad gäller fattigdomsminskning. Det är av största vikt att samarbetsländernas ramverk verkligen utgår från en övergripande inriktning att minska fattigdomen. De svenska landstrategierna ska:

- Fokusera på mål som gäller fattigdomsminskning.
- Anpassas så väl som möjligt till samarbetsländernas egna strategier och prioriteringar för fattigdomsminskning men också beakta förslag från det civila samhället.
- Återspegla kunskap om vad andra utvecklingsorganisationer gör i landet och om existerande samarbetsformer.
- Vägledas av den bästa tillgängliga kunskapen om fattigdomen i landet, inklusive information från explicita fattigdomsstudier, samhällsstudier inriktade på genusdimensioner, analyser av sambandet fattigdom-miljö och ekonomiska analyser på skilda nivåer.

De olika steg som leder fram till en landstrategi finns angivna i särskilda riktlinjer för landstrategiprocessen liksom i *Så arbetar Sida*. Till det som ska beaktas hör följande:

1. *Landstrategin i relation till eventuella Poverty Reduction Strategy Papers.* Om en PRSP existerar blir det första steget i landstrategiprocessen att avgöra om det svenska utvecklingssamarbetet kan anpassas till den. För detta ändamål behövs en analys av den nationella strategins innehåll samt av hur den tagits fram och vilka som deltagit. Viktiga frågor att ställa är:
 - Tar strategin sin utgångspunkt i en fattigdomsanalys?
 - Har landets parlament eller andra valda församlingar varit aktiva i processen?

- Hur representativ är konsultationsprocessen i fråga om olika intressentkategorier?
 - Är strategin baserad på analyser av ett uthålligt bruk av naturresurserna och av vilka miljöfrågor som är av speciell strategisk vikt för fattigdomsminskning?
 - Identifieras behov och möjligheter beträffande särskilt fattiga regioner, urbefolkning, etniska minoriteter eller andra utsatta grupper, inklusive barn, kvinnor, äldre och funktionshindrade?
 - Är strategin väl anpassad till landets planerings- och uppföljningsmekanismer så som den nationella budgeten, analyser av offentliga utgifter, etcetera?
 - Är strategin realistisk och bärkraftig när det gäller utgifter, investeringar och politiska åtaganden?
2. *Landanalysen* ska kännetecknas av en holistisk och mångdimensionell inriktning, vilket inte innebär att alla aspekter är lika viktiga i alla sammanhang. Den ska identifiera existerande prioriteringar och resonemang om orsakssammanhang som är av vikt för förståelsen av hur olika steg bör tas för att mest effektivt minska fattigdomen. I största möjliga mån ska Sida använda redan existerande fattigdomsanalyser. Vid behov kan de kompletteras med särskilda tematiska eller andra specialinriktade studier.
 3. *Landstrategin* ska återspegla kunskap om de områden och problem som identifierats i landanalysen. Av detta följer inte att Sida ska ägna sig åt alla de problem som presenterats. Val av insatser ska ske med utgångspunkt i landanalysens prioriteringar men också med hänsyn tagen till de områden där svenska kunskaper och resurser har komparativa fördelar och förväntas bli mest effektiva. Grunderna för de val som görs ska redovisas.
 4. *En plattform för policydialogen* ska anges i landanalysen. De frågor som identifieras där är särskilt viktiga i de fall där Sida anser att landets PRSP är bristfällig. Det blir då inte möjligt att helt anpassa den svenska verksamheten till denna. I stället kommer Sida att stödja insatser som ligger närmare de prioriteringar som gjorts i den svenska landanalysen.
 5. *Samarbetet med de multilaterala organisationerna* underlättas också av landstrategiprocessen genom att man där identifierar de frågor som bör diskuteras med FN-systemet, Världsbanken och EU.

Familjen Chivoko och Sverige

Chivokos i Midlandsprovinsen i Zimbabwe är kanske inte medvetna om det, men avsikten är att det svenska utvecklingssamarbetet i särskilt hög grad ska gynna just dem. Samarbetet startade i början av 1980-talet med ett omfattande stöd till skolbyggen på landsbygden. Detta kompletterades med finansiering av vårdcentraler och primärhälsovård jämte en framgångsrik vaccineringskampanj. Andra program gällde arbetsintensiva vägbyggen på landsbygden som skapade arbete och inkomster. Sverige har också spelat en viktig roll när det handlat om att reformera den lokala administrationen och effektivisera skattesystemet genom decentralisering. Tanken har varit att få fram större resurser för utvecklingsinsatser, förbättra servicen och öka medborgarnas deltagande, såväl kvinnors som mäns.

Ur ett fattigdomsperspektiv kan detta mycket väl ha varit den bästa användningen av de begränsade svenska resurserna. Om Chivokos fått möjlighet att vara med och välja, hade de antagligen röstat för flera av de svenskfinansierade programmen. Men därefter skulle de nog ha undrat varför deras liv inte förbättrats mer av dessa program – för snarare än en förbättring har Chivokos, som de flesta invånare i Zimbabwe, fått uppleva en stark försämring av levnadsvillkoren under det senaste decenniet.

Den negativa utvecklingen förklaras främst av en felaktig ekonomisk politik och ett dåligt styrelsesätt. Men den kan också delvis bero på att planerare och internationella organisationer inte haft tillräckliga kunskaper om fattigdomens dynamik, att de undervärderade betydelsen av de politiska krafterna i samhället, missade dialogen med de fattiga och inte tog itu med problemet att fattigdomen i hög grad berodde på brist på resurser, särskilt jord. Chivokos visste förmodligen inte att Sverige, i dialogen med Zimbabwe, varje år under 1990-talet tog upp frågan om en jordreform som skulle gynna de fattiga – men utan framgång.

6.4 Program och projekt

I landstrategin bestäms det svenska utvecklingssamarbetets profil i stora drag med utgångspunkt i den nationella fattigdomssituationen. Denna allmänna inriktning behöver sedan operationaliseras i varje specifik åtgärd.

När man bedömer möjligheterna att minska fattigdom i program och projekt är det viktigt att inte enbart se till själva insatsen utan också till de politiska, ekonomiska och miljömässiga förhållandena runt omkring som kan påverka

effekterna. Det innebär att man måste analysera genusdimensioner och konfliktrisker, tillämpa ett rättighetsperspektiv samt uppskatta bärkraften både när det gäller miljöfaktorer och ägarskap. Alternativa tillvägagångssätt bör beaktas. Det är extra viktigt att de som främst berörs av en insats får möjlighet att påverka den genom att vara med både under planering, genomförande, uppföljning och utvärdering.

För att kunna bedöma de troliga resultaten av olika sorters program och projekt behövs en fattigdomsanalys av den sektor som är aktuell, vare sig det handlar om vatten och sanitet eller forskning och högre utbildning. Fattigdomsinriktade sektorstudier, helst genomförda av samarbetslandet, bör användas av Sida när det gäller alla större insatser.

Gedigna fattigdomsanalyser på såväl nationell nivå som av de viktigaste sektorerna i ett samarbetsland gör det möjligt att avgöra typen av stöd (program eller projekt) och att välja den bästa kanalen för detta (till exempel via regeringen eller det civila samhället).

Insatser varierar när det gäller omfattning och komplexitet. För alla gäller att det alltid ska klargöras hur de förväntas påverka fattigdomen. Det kommer dock alltid att finnas skillnader när det gäller i vilken utsträckning sådana områden som till exempel jämställdhet, miljö eller barns rättigheter är inbegripna. Val av inriktning måste göras från fall till fall. Grunderna för valen ska alltid anges.

Bekämpning av fattigdom kan ske på olika nivåer och med skilda typer av interventioner. Nedan följer en uppdelning som utgår från OECD/DAC:s klassificering.

- *Stöd till övergripande strukturförändringar i ett land*, exempelvis när det gäller att stimulera ekonomisk tillväxt eller bidra till ökad demokrati. För detta behövs breda analyser som söker besvara frågor som: ”Vilka är möjligheterna att få till stånd en utveckling som gynnar de fattiga?” och ”Vilka är hindren för en sådan utveckling?” Det kan ofta vara berättigat att stödja institutionsutveckling eller reformer inom den offentliga sektorn. I de fall där till exempel inkomstfördelningen är mycket sned eller könsrelationerna orättfärdiga kan Sidas stöd vara beroende av att regeringen verkligen med kraft försöker upphäva orättvisorna.
- *Indirekta insatser för breda grupper av befolkningen, inklusive de fattiga* på områden som är av särskild vikt för att minska fattigdomen, exempelvis grundutbildning, primärhälsovård och småföretag. Det är här den största delen av Sidas insatser återfinns, inräknat programstöd. Program som inte bedöms ha någon direkt inverkan på fattigdom ska

vägas mot andra alternativ och prioriteringar, relevansen måste bedömas och eventuella negativa sidoeffekter uppmärksammas (så som rovdrift på miljön som kan öka fattigdomen i framtiden.) Exempel på frågor som kan vara relevanta är: Har man tagit hänsyn till både kvinnors och män intressen i program som gäller jordbruksutveckling? Vilka är konsekvenserna för lokalbefolkningen av stora infrastrukturprojekt? Har befolkningen blivit konsulterad? Kan den miljöinriktade organisation som söker stöd överleva av egen kraft på längre sikt?

- *Insatser som direkt riktas till fattiga kvinnor och män*, så som behovsprövade sociala skyddsnät, arbetsintensiva projekt eller stöd till gräsrotsorganisationer bland marginaliserade befolkningskategorier. Frågor som fokuseras här gäller bland annat relevans och effektivitet. Fattigdomen har olika dimensioner även på lokalplanet, och man måste förstå sambanden mellan dem. Fattiga människor påverkas också av lokala maktrelationer, inklusive genusrelationer, och interventioner utifrån kan skada deras tillgång till olika resurser om de genomförs utan kunskap om situationen. Insatser som inte är bärkraftiga kan skapa tillfälliga vinster som senare omvandlas till en långsiktig försämring i livskvalitet för de fattiga. Direkt stöd till de fattiga, inklusive de allra fattigaste, hör ofta till det svåraste och mest riskabla. När sådana insatser lyckas kan de emellertid höra till de mest effektiva sätten att bekämpa fattigdom.

Ingen av de nämnda typerna av fattigdomsbekämpning är ”bättre” än någon annan och alla inkluderar oftast en blandning av tekniskt bistånd, policydialog och ekonomiskt stöd. Sida tar i varje specifik situation ställning till vilken kombination av insatser som är den bästa. För alla former av program och projekt fordras att man anger hur de förväntas bidra till fattigdomsminskning.

Sidas slutsatser

Varje insats måste analyseras ur ett fattigdomsperspektiv. Analysens omfång kommer att variera. Sida bör välja ut vissa nyckelområden för djupare analys med utgångspunkt i vilket sammanhang det gäller, tidigare erfarenheter, storlek och typ av insats, tillgänglig information och vad andra aktörer gör på området.

- Sida behöver en stark fältorganisation för att kunna arbeta holistiskt och tvärvetenskapligt och bidra till att öka effektiviteten i fattigdomsbekämpningen i samarbetsländerna.

- Sida behöver en stark hemmaorganisation för att kunna ge ett aktivt stöd till fältet.

6.5 Uppföljning och utvärdering

För att få information om utvecklingssamarbetets kvalitet, effektivitet och resultat när det gäller att minska fattigdomen fordras ett väl anpassat uppföljnings- och utvärderingssystem. Sådana system bidrar till att höja kunskapsnivån, liksom till att ansvar kan utkrävas, såväl i Sverige som i samarbetsländerna.

Inom ramen för de internationella utvecklingsmålen, liksom i samband med PRSP-processer, har en rad sociala och ekonomiska indikatorer tagits fram för att mäta fattigdomens olika dimensioner. Sida har stött detta arbete och fortsätter att bidra till uppbyggnaden av gedigna system för uppföljning och utvärdering i samarbetsländerna.

Om man ska nå de mål som satts för fattigdomsminskningen i världen är det nödvändigt att förbättra kunskaperna. Det kommer att bli allt viktigare att ta tillvara erfarenheterna av utvecklingssamarbetet och lära sig av dem. Ett effektivt lärande måste omfatta de fattiga, som är huvudaktörer, men också intressenter som Sida, samarbetsländernas regeringar, enskilda organisationer och andra som sysslar med analys eller genomförande.

Sidas uppfattning är att utvärderingar ska genomföras i partnerskap med samarbetslandet som bör ha en ledande roll när det gäller landets egna policies och program och medverka i alla faser. Intressenter på olika nivåer bör också medverka såväl i planering som genomförande. I och med att sektorprogram blir allt vanligare ökar behovet av samarbete med andra organisationer.

I takt med att behovet av uppföljning, revision och utvärdering ges större tyngd ökar efterfrågan på kapacitetsutveckling i samarbetsländerna. Sidas egen kapacitet på området behöver också förbättras.

Sida stödjer

- Utveckling av resultatorienterade system för uppföljning och utvärdering i program och projekt.
- Partnerskap i fråga om uppföljning och utvärdering såväl lokalt som på nationell och internationell nivå.
- Införlivande av resultat från utvärderingar i läroprocesser för att höja kunskapsnivån.
- Stärkande av samarbetsländernas utvärderingskapacitet.

Moldavien: Från välstånd till fattigdom

Moldavien har antagligen upplevt en allvarligare försämring av levnadsstandarden än någon annan nation i modern tid. Från att ha varit relativt välmående fick landet under 1990-talet uppleva att BNP sjönk med över 70 procent till föga mer än 300 USD/capita.

När Sovjetunionen föll sönder förvandlades Moldavien från en liten kugge i en enorm planekonomi till en självständig stat med öppen ekonomi. Den ekonomiska infrastruktur som utan hänsyn till kostnaderna skapats under Sovjettiden förvandlades omedelbart till en stor börda. Behovet av investeringar och ekonomisk omvandling var enormt. Landet saknade till en början fungerande nationella basinstitutioner, så som en regeringsapparat, ett självständigt rättsväsende och ett parlament. Hälsovård, utbildningsväsende och sociala trygghetssystem behövde omdannas. Det nya Moldavien fick i stort sett byggas upp från grunden.

Den inledande ekonomiska chocken förvärrades när den inhemska efterfrågan föll dramatiskt på grund av kraftigt minskade realinkomster. Detta i sin tur ledde till att statens inkomster sjönk och att regeringen dels tvingades skära i den sociala välfärden, dels ta kortfristiga lån med höga räntor hos de internationella finansieringsinstitut. Fokus skiftade från behovet av långsiktig social förändring till hur man skulle hantera krisen från dag till dag för att överleva.

Den ekonomiska basen krympte. 1998 skrevs valutan ned. Detta, jämte de hårda lånevillkoren, resulterade i en skuldbörda som i sin tur innebar dödsstöten för de redan försvagade, offentligt finansirade sociala sektorerna och bidrog till att ytterligare förvärpa det ekonomiska läget i landet. Den onda cirkeln resulterade i att vad som uppfattats som en tillfällig standardsänkning började övergå i kronisk fattigdom. Vid millennieskiftet hade inkomsten per capita sjunkit under existensminimum till omkring 10 USD/månad. Ojämligheten i samhället hade ökat på ett sätt som man aldrig tidigare kunnat föreställa sig. Människor tvingades i allt högre grad emigrera för att kunna försörja sig själva och sina familjer. 2002 räknade man med att 1/4 av arbetskraften befann sig utomlands, merparten som illegala invandrare i andra europeiska länder.

Bilaga 1

Mänskliga rättighetskonventioner och - deklARATIONER

- Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948
- Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR), 1966 (ratificerad av 148 länder)
- Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (IKESKR), 1966 (ratificerad av 145 länder)
- Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD), 1969 (ratificerad av 162 länder)
- Internationell konvention om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), 1979 (ratificerad av 168 länder)
- Internationell konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 1987 (ratificerad av 128 länder)
- Internationell konvention om barnets rättigheter (ICRC), 1989 (ratificerad av 191 länder)

Bilaga 2

Millenniemålen

1. *Utplåna extrem fattigdom och hunger*

- Halvera andelen människor som lever på mindre än en dollar per dag till 2015.
- Halvera andelen människor som lider av hunger till 2015.

2. *Garantera grundskoleutbildning för alla barn*

- Alla barn i hela världen, såväl flickor som pojkar, skall kunna avsluta sin grundskoleutbildning. Ett mål som skall vara genomfört 2015.

3. *Främja jämställdhet mellan könen och öka kvinnors makt*

- Avskaffa könsdiskriminering i grund- och gymnasieskolan till 2005, och i all utbildning senast 2015.

4. *Minska barnadödligheten*

- Minska dödligheten bland barn under fem år med två tredjedelar till 2015.

5. *Förbättra mödradödligheten*

- Minska mödradödligheten med tre fjärdedelar till 2015.

6. *Bekämpa hiv/aids, malaria och andra sjukdomar*

- Hejda och minska spridningen av hiv/aids till 2015.
- Hejda och minska förekomsten av malaria och andra stora sjukdomar till 2015.

7. *Säkra en miljövänlig och hållbar utveckling*

- Integrera principerna om hållbar utveckling i den nationella politiken och i de nationella programmen och vända trenden med förlorade naturresurser.
- Halvera andelen människor som saknar tillgång till rent dricksvatten till 2015.
- Förbättra förhållandena för minst 100 miljoner människor som bor i slum till 2020.

8. *Utveckla ett globalt partnerskap för utveckling*

- Vidareutveckla ett öppet, reglerat, förutsägbart, icke-diskriminerande handels- och finanssystem.
- Ta hänsyn till de speciella behoven hos de minst utvecklade länderna.
- Ta hänsyn till de speciella behoven hos små utvecklingsländer som är öar.
- Ta ett helhetsgrepp på utvecklingsländernas skuldproblem genom nationella och internationella åtgärder i syfte att nå en hållbar skuldnivå på lång sikt.
- I samarbete med utvecklingsländer, utveckla och genomföra strategier för bra och produktiva arbeten för ungdomar.
- I samarbete med läkemedelsföretag, tillhandahålla livsviktiga läkemedel till överkomliga priser i utvecklingsländer.
- I samarbete med den privata sektorn, göra ny teknik, framförallt inom information och kommunikation, tillgänglig.

Bilaga 3

Dokument från svenska regeringen

- *De fattigas rätt* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 1996/97:169) understryker att fattigdomsbekämpning är en förutsättning för fred och global säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter och till social- ekonomisk- och miljömässig hållbar utveckling.
- *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 1997/98:76) belyser förutsättningarna att genom det internationella utvecklingssamarbetet stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna.
- *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete* (Prop. 1995/96:153) fokuserar på jämställdhet som en förutsättning för social och ekonomisk utveckling.
- *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 1997/98:89)
- *Regeringens skrivelse om ett barnrättsperspektiv i internationellt utvecklingssamarbete* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 2001/02:186)
- *Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling* (Miljödepartementet, Skrivelse SKR 1996/97:2) presenterar de övergripande svenska prioriteringarna i arbetet med uppföljning av rekommendationerna från FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro, 1992. Understryker att miljöaspekter måste beaktas i allt utvecklingssamarbete.
- *Afrika i förändring* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 1997/98:122) och *Framtid med Asien* (Utrikesdepartementet, Skrivelse SKR 1998/99:61) är två viktiga strategidokument baserade på en bred definition av utvecklingssamarbete och begreppet partnerskap.

Perspektiv på fattigdom är Sidas förhållningssätt till fattigdom och till hur utvecklingssamarbetet kan bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.



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