

Pengar i handen

**SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM SOM METOD
FÖR ATT BEKÄMPA FATTIGDOM OCH HUNGER**
EN ANTOLOGI



Pengar i handen

EN ANTOLOGI OM SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM SOM
METOD FÖR ATT BEKÄMPA FATTIGDOM OCH HUNGER

Svenska kyrkans internationella arbete och Nordiska Afrikainstitutet
Red. Gunnel Axelsson Nycander
Översättning av OECD/DAC-rapport: Anders Wentzel, auktoriserad översättare
Översättning av Hanlons, Holmes/Jones, Niño-Zanzuèras och Haarmans
artiklar: Philip Prophet, översättare
Omslag: Några av de tydligaste effekterna av kontanta stöd är att fler barn
går i skolan och att undernäringen bland barn minskar, vilket leder till bättre
skolresultat. På bilden skolbarn på Haiti. Foto: Paul Jeffrey/ACT

Artikelnr: SK10301

Produktion och tryck: Ineko AB

 Miljömärkt trycksak: 341142

Förord

Välståndet sprids i världen – de flesta får det allt bättre. Samtidigt blir klyftorna mellan dem som har och dem som inte har allt orimligare. Nästan en miljard människor har inte tillräckligt att äta, ungefär dubbelt så många lider av näringsbrist därför att deras kost är alltför ensidig.

Allt för att utrota hungern! är just nu ett tema för Svenska kyrkans insamlings-folkbildnings- och påverkanskampanjer. En viktig del av arbetet med hunger och matsäkerhet handlar om jordbruk, om att stärka de småskaliga jordbruken och den ekologiska hållbarheten i jordbruket. Det finns goda skäl för detta, inte bara för att det är jordbruket som förser oss alla med mat, utan för att det är i jordbruket som vi hittar de flesta som hungrar.

Men hungern och fattigdomen kommer inte att kunna utrotas enbart genom att stödja bönderna. Den här skriften handlar om ett annat viktigt sätt: att genom kontanta bidrag stärka utsatta människors möjligheter att själva fatta beslut om sina liv.

Vi vill med denna skrift berätta om en tyst revolution. I land efter land har det under de senaste åren inrättats folkpensioner, barnbidrag, rätt till beredskapsarbeten och andra typer av sociala trygghetssystem. Effekterna är påtagliga: undernäringen minskar – särskilt bland barn, fler barn går i skolan och ohälsan minskar. I den internationella utvecklingsdebatten uppmärksammas sociala trygghetssystem alltmer, men i Sverige har det hittills varit ganska tyst.

Denna tystnad är märklig, eftersom vi i Sverige känner väl igen den här typen av sociala transfereringar. De är en del av det politiska system som hjälpte till att lyfta det svenska folket ur fattigdom, och de är fortfarande omistliga delar av välfärden.

Är det då möjligt att tänka sig att också fattiga länder skulle kunna inrätta sådana trygghetssystem i större skala? Det är inte svårt att föreställa sig att behoven av barnbidrag och folkpensioner är ännu större i Malawi eller Bolivia än i Sverige, men är sådana transfereringar inte orimligt kostsamma och därmed en omöjlig utopi? Kanske inte. Erfarenheterna visar att även om man börjar med små och ekonomiskt överkomliga bidragsnivåer så ger det ändå tydliga resultat. Insikten växer också om att sociala trygghetssystem inte i första hand bör ses som kostnader, utan som investeringar i människor. Mycket talar för att om dessa system utvecklas mer,

och sprids till fler riktigt fattiga länder, så kan det faktiskt vara möjligt att uppnå flera av FN:s Milleniemål.

Sociala trygghetssystem kan också utgöra ett uttryck för det rättighetsperspektiv som biståndet idag ska genomsyras av – de utgör ett sätt för staten att uppfylla sina skyldigheter gentemot medborgarna genom att stärka deras möjligheter att få ökad makt över sina egna liv.

Denna antologi har tagits fram i samarbete med Nordiska Afrikainstitutet. Vi har här låtit tolv författare med olika bakgrund ge sina perspektiv på diskussionen om hur sociala trygghetssystem kan bidra till att bekämpa fattigdomen i världen: forskningsläget, den internationella utvecklingsdebatten samt ett par konkreta exempel. I de avslutande artiklarna relateras diskussionen till den svenska välfärdens utveckling och vår egen kyrkas historiska roll i förhållande till social välfärd eller, som det tidigare kallades, fattigvård.

För Svenska kyrkan är det självklart att engagera sig för sociala trygghetssystem. Diakonin – tjänst och omsorg om medmänniskor – har alltid varit en central uppgift för kyrkan. När vi diskuterar sociala trygghetssystem blir det mycket tydligt att det inte finns någon principiell skillnad mellan diakonin i Sverige och den internationella diakonin – eller, som vi ofta uttrycker det, utvecklingssamarbetet. Det finns en rak koppling mellan engagemanget för sociala trygghetssystem i utvecklingsländer och Påskuppropet mot förändringarna i sjukförsäkringen våren 2011. När vi höjer rösten för stöd till de utförsäkrade i Sverige handlar det i grunden om samma sak som när vi höjer rösten globalt, att alla människor har rätt till ett värdigt liv.

Ärkebiskop Anders Wejryd

Innehåll

Förord	3
Om författarna	7
Sociala trygghetssystem och utveckling: behöver vi tänka nytt? Gunnel Axelsson Nycander	11
Sociala trygghetssystem på utvecklingsagendan Göran Holmqvist	29
Välfärdssamhället Sverige som förebild – möjligheter och lärdomar Joseph Hanlon	47
Namibia – ett pilotprojekt med inkomststöd för alla Claudia & Dirk Haarman	61
Afrikanska plattformen för social trygghet Edmond Odaba	79
Mexiko – ett av flera nationella program i Latinamerika Miguel Niño-Zarazúa	83
Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna Sofia Nordenmark	101
Öka jämställdheten i sociala trygghetssystem Rebecca Holmes and Nicola Jones	115
Hur gjorde Sverige? Välfärdens framväxt Sven E O Hort	131
Kyrkan och välfärden Elisabeth Gerle	143
Efterord	155
Bilaga 1: OECD:s policyutlåtande om sysselsättning och sociala trygghetssystem	157
Referenser och lästips	163

Om författarna

GUNNEL AXELSSON NYCANDER:

Gunnel Axelsson Nycander arbetar med frågor om livsmedelstrygghet, jordbruk och klimat vid Svenska kyrkans internationella avdelning. Hon är samhällsvetare med inriktning på miljöekonomi och ekonomisk historia och har också arbetat med frågor kring företagens sociala ansvar och internationell handel, miljö och utveckling. Hon har tidigare arbetat som miljöekonom vid Miljödepartementet och har varit verksam som fristående konsult.

GÖRAN HOLMQVIST:

Göran Holmqvist skrev sitt bidrag till denna antologi medan han arbetade som policyanalytiker på Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala. Han doktorerar under hösten 2011 med en avhandling som behandlar frågor relaterade till ojämlikhet och sociala trygghetssystem. Göran Holmqvist har nu återgått till en tjänst vid Sveriges biståndsgörans Sida, där han tidigare har innehaft olika chefsbefattningar.

JOSEPH HANLON:

Joseph Hanlon har doktorerat i samhällsvetenskap och undervisar i utvecklingspolitik och praktik vid Open University, Storbritannien. Han är också verksam som skribent med inriktning på bistånd, skuldhantering och utveckling. Han senaste bok *Just Give Money to the Poor* från 2010 handlar om kontanta bidrag och social trygghet. Han har tidigare också varit medförfattare till bland annat boken *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* – hans sjätte bok om Moçambique.

CLAUDIA & DIRK HAARMAN:

Claudia och Dirk Haarmann har arbetat inom området social utveckling och teologi i södra Afrika och Tyskland, för kyrkor, fackföreningar, regeringar och parlament. Båda har en doktorsexamen i social utveckling från Sydafrika och magisterexamen i teologi från Tyskland. Under åren 2003 till 2010 samordnade de BIG-koalitionens kampanj och pilotprojekt i Otjivero, Namibia. Sedan 2010 är de föreståndare för The Theological Institute for Advocacy and Research in Africa (TARA) i Windhoek, Namibia.

EDMOND ODABA:

Edmond Odaba är programchef för det afrikanska nätverket av civilsamhällesorganisationer, The African Platform for Social Protection (APSP). Hans övergripande ansvar är att tillhandahålla tekniskt stöd i utvecklingen av ett nätverk för det afrikanska civila samhällets organisationer, vilka arbetar tillsammans för att

skapa fungerande, sociala skyddsnät över kontinenten. Han arbetar inte minst med APSP:s medlemmars nationella plattformar för att de ska ha de resurser och den kompetens de behöver i lobbyarbetet.

MIGUEL NIÑO-ZARAZÚA :

Miguel Niño-Zarazúa har en doktorsexamen i ekonomi från universitetet i Sheffield, en magisterexamen i internationell utveckling från universitetet i Bath och en kandidatexamen i matematisk ekonomi från Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Han är hedersledamot och tidigare forskare vid Brooks World Poverty Institute och Chronic Poverty Research Centre vid universitetet i Manchester. Miguel har varit ekonomisk rådgivare till FN:s oberoende expert för mänskliga rättigheter och extrem fattigdom och har arbetat för projekt finansierade av Världsbanken, ILO, UNICEF, Storbritanniens biståndsorgan DFID och statliga organ och frivilligorganisationer i Latinamerika, Afrika och Asien.

SOFIA NORDENMARK:

Sofia Nordenmark arbetar med ett rättighetsbaserat perspektiv och påverkansarbete för mänskliga rättigheter på Svenska kyrkans internationella avdelning. Hon är jurist med inriktning på mänskliga rättigheter och har arbetat med mänskliga rättigheter på Comisión Andina de Juristas, Mayaorganisationen Wuqub'Noj, Amnesty Internationals internationella sekretariat, OAS fredsmision i Colombia samt med biståndshandläggning på svenska frivilligorganisationer.

REBECCA HOLMES:

Rebecca Holmes är forskare vid Overseas Development Institute (ODI), specialiserad på forskning och politisk rådgivning inom områdena social trygghet och genus. Efter att ha fått sin utbildning i genus och utveckling från Institute of Development Studies (IDS), Sussex, har hon lett forskningsprojekt i Sydasien, Sydostasien och södra Afrika. I projekten har man studerat social trygghet ur ett genusperspektiv och undersökt möjligheterna till sociala trygghetssystem i instabila och konflikttrabbade områden samt utvärderat sociala trygghetssystemers betydelse för social integration.

NICOLA JONES:

Nicola Jones är forskare vid Overseas Development Institute (ODI) och specialiserad på forskning och politisk rådgivning inom områdena social utveckling, social trygghet, kön och barndom. Hon är doktor i statsvetenskap och har lett flera länderstudier med genus- och barnperspektiv, vilka har behandlat politiken för social trygghet i flera länder i Asien, Latinamerika, västra och östra Afrika. Nicola Jones är särskilt intresserad av hur och varför forskningskunskap tas upp av politiska beslutsfattare och praktiker i utvecklingssamarbetet.

SVEN E O HORT:

Sven E O Hort är professor i sociologi vid Södertörns högskola och undervisar där och på Linnéuniversitetet. Han är författare till ett antal vetenskapliga artiklar och böcker, främst om utvecklingen av välfärdsstater i Skandinavien, runt Östersjön samt i Ost- och Sydostasien. Välfärd, urbanitet och socialpolitik är hans främsta forskningsområden. Han är biträdande redaktör för European Societies, det europeiska sociologförbundets tidskrift.

ELISABETH GERLE:

Elisabeth Gerle är etikforskare vid Svenska kyrkans sekretariat för teologi och eku-
menik och adjungerad professor i etik, särskilt mänskliga rättigheter, vid Uppsala universitet. Elisabeth Gerle har bland annat skrivit om religion och politik, senast i boken *Farlig förenkling* som utkom på Nya Doxa 2010. Hon har också tagit initiativ till förnyad lutherforskning. Ett första delresultat blev antologin *Luther som utmaning* som kom 2008. För närvarande arbetar Elisabeth Gerle med frågor kring Luther och erosteologi.

Gunnel Axelsson Nycander:

Sociala trygghetssystem och utveckling: behöver vi tänka nytt?

Att ge pengar direkt i handen till människor som lever i fattigdom, kan det vara en effektiv utvecklingspolitik? Det låter för enkelt för att vara sant. Denna skrift visar emellertid en rad exempel på att sociala transfereringar – kontanta bidrag – kan vara ett effektivt sätt att bekämpa fattigdom och hunger. I denna inledande artikel diskuterar Gunnel Axelsson Nycander varför biståndsgivare länge ägnat så lite uppmärksamhet åt sociala trygghetssystem och vilken roll biståndet skulle kunna spela.

En rad statliga trygghetssystem har på senare år har vuxit fram i länder som Mexiko, Brasilien och Sydafrika, men också i fattigare länder som Etiopien och Lesotho. Göran Holmqvist, Joseph Hanlon och Miguel Niño-Zarazúa beskriver i sina respektive artiklar hur gedigna uppföljningar av dessa barnbidrag, folkpensioner etcetera visar på påtagligt positiva effekter på undernäring, hälsa och skolgång. Särskilt undernäring hos barn minskar. Barn i familjer som får ekonomiskt stöd är längre än andra – ett tydligt tecken på att de under lång tid har fått mer och näringsrikare mat (ILO, 2010; DFID, 2011). Exemplet med grundläggande inkomststöd, ”BIG”, från Namibia i Claudia och Dirk Haarmans artikel illustrerar tydligt hur snabbt ett allvarligt problem som undernäring hos barn kan minska när familjens inkomster ökar.¹

Det innebär att sociala trygghetssystem kan fungera som ett effektivt sätt att bidra till uppfyllandet av flera av FN:s åtta utvecklingsmål – de så kallade Milleniemålen - som världens ledare enades om år 2000 och som ska vara uppfyllda år 2015. Särskilt stor tycks effekten vara på målen om minskad extrem fattigdomen och hunger (1) och ökad andel barn som går i skolan (2), men även målen om ökad

1 Även inom det humanitära biståndet har kontanta bidrag kommit att användas alltmer de senaste åren och många av frågeställningarna i den utvecklingen påminner om dem som diskuteras här. I denna skrift är det emellertid kontanta bidrag som metod för utveckling och fattigdomsbekämpning som behandlas.

jämställdhet (3), minskad barnadödlighet (4), minskad mödradödlighet (5) och minskad spridning av hiv och aids och andra sjukdomar (6) påverkas.

Fattigdomen är mest utbredd bland kvinnor. Kvinnor är också i högre grad än män sysselsatta i den informella ekonomin och därmed utestängda från socialförsäkringssystem som bygger på inbetalade avgifter. Det finns därför förutsättningar för att sociala transfereringar särskilt skulle kunna förbättra kvinnors situation. Rebecca Holmes och Nicola Jones visar samtidigt i sin artikel att de positiva effekterna på kvinnors ekonomiska och sociala situation inte är automatiska utan kräver en medveten strategi.

I Sverige har vi egen erfarenhet av vilken betydelse sociala trygghetssystem kan spela. Det var inte bara industrialiseringen och den ekonomiska tillväxten som gjorde att den sociala nöden minskade dramatiskt i vårt land under första halvan av 1900-talet. Det var också införandet av sådant som allmän folkpension, arbetslöshetsunderstöd, beredskapsarbeten och barnbidrag.

Ett grundläggande socialt skydd är idag något som vi med självklarhet förväntar oss av ett modernt samhälle. Även om de sociala trygghetssystemens utformning många gånger utgjort en av de viktiga skiljelinjerna i den politiska debatten, har det ändå funnits en principiell enighet om grunderna. Sven Hort visar i sin artikel att när Sverige som första land i världen införde en allmän ålderspension 1913 fanns en bred enighet om beslutet. Stödet var starkt inte minst från konservativa ledamöter från landsbygden som visste hur betungande fattigvården var för kommunerna där. Idag finns en bred enighet i alla riksdagspartier om de grundläggande dragen i den svenska välfärdspolitik.

Bara tillväxt är inte nog

Enligt de mänskliga rättigheterna har varje människa, oavsett var hon eller han är född, rätt till ett värdigt liv, vilket bland annat innefattar en rimlig levnadsstandard. Sedan snart tio år ska rättighetsperspektivet, som utgår ifrån de mänskliga rättigheterna, vara vägledande för Sveriges bistånd. Även Svenska kyrkans internationella arbete ska vägledas av ett rättighetsperspektiv. Om vi tar rättighetsperspektivet på allvar är det svårt att komma till en annan slutsats än att det krävs sociala trygghetssystem för att uppfylla utsatta människors grundläggande rättigheter. Rätten till social trygghet ingår dessutom, som artikeln av Sofia Nordenmark visar, i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, och har getts en utförlig uttolkning av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter.

Som vi kommer att se är det fullt möjligt att argumentera för att stödet till sociala trygghetssystem ska få större betydelse inom biståndet både utifrån ett rättighetsperspektiv och på rent ekonomiska grunder. I utvecklingsdiskussioner används

ibland begreppet *trickle down*-teorin om att ekonomisk tillväxt automatiskt gynnar de fattiga. Tanken är att en del av rikedomerna ”sipprar ner” till de fattiga när de rika använder sina pengar och på så vis skapar arbetstillfällen och inkomster för de fattiga. Framväxten av sociala trygghetssystem i västvärlden skulle kunna beskrivas som ett tecken på att *trickle down* inte räcker för att minska fattigdomen i ett samhälle. Bara tillväxt räcker inte, det krävs också system som fördelar tillväxten.

Om begrepp på svenska och engelska

Det saknas självklara svenska motsvarigheter till de begrepp som används i den engelskspråkiga diskussionen om sociala trygghetssystem. I den här skriften har vi valt att översätta begreppen så här:

Social protection översätts till **social trygghet** eller **sociala trygghetssystem**, dvs de åtgärder som ska skapa social trygghet. I vissa fall används begreppet **sociala transfereringar**, som är den specifika form av trygghetssystem som diskuteras särskilt i denna rapport.

Social security översätts till **socialförsäkringar**, dvs de trygghetssystem som är avgiftsbaserade och därmed i regel främst inkluderar människor med formella anställningar.

Social cash transfer/grant, bara **cash transfer/grant** eller **social assistance** översätts oftast till **kontantstöd**, eller **kontantbidrag**, men eftersom det ofta används i en bredare bemärkelse har vi ibland översatt det till **sociala transfereringar** eller **sociala trygghetssystem**.

Social pension är pensioner som inte är avgiftsbaserade. De kan både vara generella, dvs ges till alla över en viss ålder, och riktade till särskilt behövande grupper. Vi har översatt detta till **folkpension**, eftersom det är det ord som under lång tid har använts i Sverige. Idag motsvaras detta av ”garantipension”, vilket dock inte är ett lika etablerat begrepp.

Guaranteed work, public work programmes

Översätts till beredskapsarbete, vilket är ett begrepp som under lång tid har använts i Sverige för offentligt finansierade arbetstillfällen som införs för att minska arbetslösheten. Det har idag ersatts av en rad olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vars namn dock inte har blivit lika etablerade.

VARFÖR HAR BISTÅNDSGIVARE INTE FÖRESPRÅKAT SOCIALA TRANSFERERINGAR?

Trots tydliga tecken på att de ger resultat, och trots vår egen historiska erfarenhet, har Sverige och andra biståndsgivare fram tills nu i mycket låg grad förespråkat och stöttat utvecklingen av transfereringssystem i fattiga länder. Detta gäller också Svenska kyrkans eget biståndsarbete. Vad beror detta bristande intresse på?

Oviljan att satsa på sociala transfereringar bottnar i argument av mycket olika karaktär. De offentliga biståndsgivarnas motstånd tycks ofta ha vilat på ekonomiska argument – sociala trygghetssystem har setts som något som begränsar snarare än stimulerar ekonomisk tillväxt. För det civila samhällets organisationer tycks oviljan eller ointresset främst ha en ideologisk grund – kontanta transfereringar ligger inte självklart i linje med den dominerande strategin om ”hjälp till självhjälp”.

Hämmas eller gynnas den ekonomiska tillväxten?

Inom ekonomisk forskning antas ofta att sociala transfereringar i utvecklingsländer hämmar den ekonomiska tillväxten. Människor som får bidrag antas arbeta och spara mindre än andra, vilket drar ner den ekonomiska utvecklingen. Och även om inte transfereringarna ses som en broms, rekommenderas det att utvecklingsländerna satsar sina ytterst begränsade resurser på ”produktiva investeringar” som ger ekonomisk tillväxt snarare än ökad välfärd på kort sikt. Tillväxt anses vara viktigast eftersom det i längden leder till större och mer varaktig fattigdomsminskning (Scott, 2009; Loewe, 2008).

Denna antologi visar att detta synsätt har förändrats hos många ekonomer. Mycket ekonomisk forskning visar tvärtom att sociala transfereringar kan bidra till ekonomisk tillväxt. Göran Holmqvist, Miguel Niño-Zarazúa och Joseph Hanlon pekar på att sociala transfereringar kan bidra till ekonomisk tillväxt, särskild sådan tillväxt som involverar och gynnar den del av befolkningen som lever i fattigdom (så kallad *pro-poor growth*). Sociala transfereringar utgör en viktig investering i ”humankapital” – friska, välnärda och utbildade människor bidrar till att landets ekonomi kan växa. Och människor blir inte passiviserade när de får tillgång till grundläggande trygghetssystem. I stället ökar deras förmåga att arbeta när de inte är hungriga, när de har råd med sjukvård och kan låta sina barn gå i skolan. Det har visat sig att det förmodligen är så att – med Göran Holmqvists ord – ”hungriga vargar jagar inte bäst”.²

2 Det bör påpekas att detta gäller för bidrag på de låga nivåer som tillämpas i utvecklingsländer. Resonemanget är därför inte per automatik tillämpligt i den svenska diskussionen om ersättningsnivåer i trygghetssystemen.

Människors vilja och förmåga att ta risker påverkas av sociala transfereringar. Erfarenheterna visar att om människor har en grundläggande trygghet så vågar de ta de risker som det innebär att söka jobb eller att starta en ekonomisk verksamhet. Den minskade arbetslösheten och ökade näringsverksamheten i byn Otjivero i Namibia illustrerar detta tydligt – en kvinna startade eget bageri, andra började sy kläder eller sälja glass, ytterligare andra sökte arbete i staden. Här finns också paralleller till Sverige, där välfärdssystemet anses vara en orsak till vår relativt stora rörlighet på arbetsmarknaden³. Det är emellertid inte bara den ökade möjligheten att ta risker som bidrar till att fler småföretag skapas när människor får regelbundna kontantstöd. En annan – kanske viktigare – orsak är att efterfrågan på lokal nivå ökar.

I diskussioner om jordbruks- och landsbygdsutveckling talas det ofta om hur viktiga lokala marknader är, och att bönder måste få hjälp att öka sin produktion. Men att det också måste finnas någon som har råd att handla för att det ska uppstå en lokal marknad glöms ibland bort. Som Joseph Hanlon påpekar i sin artikel bidrar sociala transfereringar till att skapa en efterfrågan på de lokala marknaderna. Fler får råd att köpa det som odlas, tillverkas och serveras lokalt – och det lokala näringslivet kan utvecklas (ERD, 2010).

Är det inte för dyrt?

Är det ändå inte orimligt att tänka sig att fattiga länder ska ha råd att dela ut pengar till sina utfattiga medborgare? Hur bra det än vore – de pengarna finns väl helt enkelt inte? Om vi föreställer oss sociala trygghetssystem av samma omfattning som i Västeuropa idag, som omfattar i runda tal 15 procent av landets BNP, är detta naturligtvis en omöjlighet och kräver att skattesystemen är mycket mer utvecklade än idag. Men om man börjar i liten skala, precis som vi själva gjorde en gång, kan man uppnå viktiga resultat till förvånansvärt låga kostnader – särskilt om man jämför med andra områden regeringarna satsar på.

Göran Holmqvist skriver att de allmänna pensionssystem som idag finns i Afrika i genomsnitt kostar ca 1,5 procent av BNP. Det minimipaket av pensioner, barnbidrag och beredskapsarbeten som FN förespråkar skulle kosta ca 5 procent av BNP att genomföra. Detta är lite jämfört med trygghetssystemen i Europa, men stora pengar jämfört med ländernas mycket små skatteintäkter. Det är därför nödvändigt

3 En ekonomisk grundtrygghet anses bidra till att fler människor vågar ta de risker som det innebär att vara rörlig på arbetsmarknaden. Sveriges offentliga pensionssystem gör det till exempel enkelt att föra med sig pensionsrätter från en arbetsplats till en annan. I USA är det däremot vanligt att människor förlorade intjänade pensionsrätter om deras tidigare arbetsplats läggs ned, vilket gör att motståndet mot nedläggning av olönsamma företag är större. Se också sid 57.

att utveckla systemen gradvis och samtidigt bygga upp skattesystemen så att en långsiktig finansiering blir möjlig.

Förslaget om ett grundläggande inkomststöd till alla oavsett inkomstnivå, som presenteras av Claudia och Dirk Haarman, är det mest långtgående och kanske mest provocerande exemplet på sociala transfereringar. I Namibia där förslaget diskuteras på hög nivå är förutsättningarna speciella på så vis att en stor del av befolkningen är extremt fattig samtidigt som en relativt stor befolkningsgrupp är mycket rik vilket möjliggör förhållandevis stora skatteintäkter. Det är en anledning till att ett grundläggande inkomststöd kan vara möjligt att finansiera nationellt (2–3 procent av BNP).

Göran Holmqvist påpekar att idag lever mer än 70 procent av världens fattiga i medelinkomstländer, det vill säga i länder som har stora möjligheter att själva finansiera grundläggande trygghetssystem. Om man jämför den siffran med det faktum att bara cirka 20 procent av världens befolkning har effektiv tillgång till en övergripande social trygghet (ILO, 2010b) ser man att det finns ekonomiskt utrymme för att utveckla trygghetssystemen så att de når en betydligt större del av världens fattiga än i dag.

Hjälp till självhjälp hjälper inte alla

Att biståndsorganisationer i det civila samhället i så liten grad intresserat sig för sociala transfereringar kan delvis förklaras av att många organisationer under lång tid har betonat biståndets funktion som ”hjälp till självhjälp” (Künnemann & Leonhard, 2008; Loewe, 2008). Svenska kyrkans internationella arbete skriver på sin hemsida om varje människas förmåga att med egen kraft förbättra sin situation om förutsättningarna finns. Genom organisationens utvecklingsprojekt ”får människor de redskap (...) som de behöver för att försörja sig själva och sina familjer. Med hjälp till självhjälp bekämpas hunger och fattigdom, och det leder till minskat biståndsberoende”.

Självhjälpsideologin kan ses som en reaktion på biståndsarbetets ursprungliga tyngdpunkt på kortsiktigt hjälparbete. I stället för att bara möta människors omedelbara behov av mat, sjukvård och utbildning skulle man nu satsa mer på att utveckla människors långsiktiga förutsättningar att försörja sig själva. I stället för ”välgörenhet” till passiva mottagare ses biståndet som ett stöd till aktiva människor med förmåga att själva bygga sin framtid. I stället för att ge den hungrige fisk ska vi lära henne att fiska, kan man säga med en populär metafor.

Ett tydligt uttryck för självhjälpsideologin är Svenska kyrkans betoning på ”lokal resursmobilisering” och mikrofinans. Genom att ge fattiga människor möjlighet att låna och spara pengar kan man frigöra deras potential att starta en ekonomisk verksamhet.

Betoningen av hjälp till självhjälp har varit nödvändig på många sätt och har bidragit till att förändra en djupt rotad bild av fattiga människor som passiva mottagare av bistånd. Men kanske har pendeln slagit för långt. Vi kan idag se flera viktiga begränsningar med självhjälpsstrategin.

Når vi de allra fattigaste?

I praktiken utesluts många människor från utvecklingsprojekt som syftar till att öka människors möjligheter att försörja sig själva. Ofta är det i själva verket de allra mest utsatta som utesluts. De allra fattigaste saknar i regel mark och kan därför inte delta i jordbruksprojekt. Barn, gamla och sjuka saknar den arbetsförmåga som krävs för att delta i inkomstgenererande projekt. För många av dem finns inget skäl att tro att de någonsin skulle kunna försörja sig själva. I västvärlden förväntar vi oss inte att gamla och sjuka ska klara sin egen försörjning – varför tror vi då att de ska kunna det i fattiga länder? Är det rentav så att medan vi ofta har kritiserat *trickle down*-teorin i övergripande ekonomiska diskussioner, så tror vi samtidigt att det fungerar på lokal nivå – om bara böndernas skördar ökar så får också byns alla barn, sjuka och jordlösa det bättre?

Den så kallade hungerstudien från den tyska kyrkliga biståndsorganisation Bread for the World ger ett tydligt exempel på hur utvecklingsprojekt ofta misslyckas med att nå de allra mest utsatta. I elva länder kartlade organisationen vilka som hungrade, och varför, i områden där de finansierade jordbruksprojekt och andra projekt som syftade till att minska fattigdom och hunger. Studien visade att de som var värst utsatta för hunger oftast inte hade förutsättningar att försörja sig själva, och att de inte påverkats av projekten. De fann samtidigt att kostnaden för att ”toppa upp” de undernärda människornas inkomster så mycket att de skulle kunna få tillgång till tillräckligt mycket mat var uppseendeväckande låg – mellan motsvarande fem öre och två kronor per person och dag (Brot für die Welt, 2005; Rottach & Walter, 2006).

Liknande slutsatser har dragits i arbetet med mikrofinansiering. Överdrivna förväntningar på mikrokrediters möjligheter att bidra till fattigdomsbekämpning har ofta byggts på en starkt förenklad bild av hur fattiga kvinnor startar framgångsrika företag bara de får möjlighet att låna pengar till en get eller en symaskin. I verkligheten kan inte – och vill inte – alla människor bli entreprenörer, i utvecklingsländer lika lite som hos oss. Mikrofinansiering spelar en viktig roll genom att ge fattiga människor möjlighet att både låna och spara, och kanske genom att erbjuda försäkringslösningar som hjälper människor att klara av kriser i samband med till exempel sjukdomar och dödsfall. Men de är ingen universallösning som ensamma kan minska fattigdomen på bred front – särskilt inte där nyckelförutsättningar, såsom en grundläggande social trygghet, saknas.

Det finns många exempel på organisationer runt om i världen som länge har haft stort fokus på mikrofinansiering men som har konstaterat att för att nå de allra fattigaste behövs betydligt bredare satsningar. Ett för Svenska kyrkan närliggande exempel är organisationen RDRS⁴ i Bangladesh som kompletterat sin mikrofinansverksamhet med ett statligt finansierat, så kallat *ultra poor* program. Det erbjuder de mest utsatta praktisk yrkesutbildning, subventionerade mikrolån och hälsovård. Även andra organisationer har i praktiken inslag av kontantstöd för att kunna stödja de allra mest utsatta (exempelvis hivsmittade).

Inom biståndsvärlden talar man ofta om att man arbetar med ”the poorest of the poor”. Men erfarenheterna visar att det är mycket svårt att göra detta i praktiken. Kanske har generella bidrag de bästa förutsättningarna att faktiskt hjälpa de allra mest utsatta.

Kan vi lita på att de fattiga använder pengarna väl?

Vid sidan om de ekonomiska och ideologiska invändningarna mot sociala transfereringar som metod att minska fattigdom och hunger, finns mer eller mindre outtalade argument som bottnar i vår syn på människor som lever i fattigdom och deras förmåga att hantera pengar.

Har vi tilltro till att fattiga människor själva kan avgöra hur de bäst ska använda sina pengar? Eller i klartext: kan vi lita på att de inte slösar bort dem på till exempel alkohol? I debatten om allmänt inkomststöd i Namibia används detta argument flitigt och även om det inte alltid uttalas lika öppet finns även i andra sammanhang ofta en misstro mot fattiga människors förmåga. I bistandsdebatten talas ibland om *deserving poor* – bara de som uppför sig väl förtjänar att få tillgång till stöd (Künnemann & Leonhard, 2008).

Här finns tydliga paralleller till debatten om fattigvård och välfärdssystem i Sverige på 1900-talet. Länges ansågs det att de fattiga skulle ”uppfostras”, och många ville koppla alla transfereringar till krav på motprestationer. För oss som ofta talar om ”hjälp till självhjälp” är det tankeväckande att just det begreppet användes av dem som betonade individens eget ansvar för sin situation. De motsatte sig idén om att individens fattigdom i första hand var en konsekvens av det ojämlika samhället, att det i första hand var samhället, inte individen, som var problemet (Qvarsell, 2003).

Betoningen av individens eget ansvar för sin livssituation fick i Sverige så småningom ge vika för ett helt annat perspektiv – att alla medborgare har rätt till viss grundläggande trygghet, oavsett hur de lever. Idag är det självklart att alla invånare

4 Rangpur Dinajpur Rural Service, sedan länge en av Svenska kyrkans samarbetsorganisationer.

har rätt till en viss grundtrygghet och inga föräldrar behöver till exempel redovisa hur barnbidragen används. Har vi samma tilltro till och respekt för människor i fattiga länder? Om inte, vad säger det om vår människosyn, våra fördomar och vår förståelse av de mänskliga rättigheterna?

Allt fler biståndsgivare – statliga såväl som frivilliga – betonar idag att biståndet ska ges utifrån ett rättighetsperspektiv. Det innebär, som Sofia Nordenmark skriver i sin artikel, att de som biståndet riktar sig till har rätt att formulera sin egen problembild och avgöra vad som behöver göras för att de själva ska kunna påverka och förbättra sin livskvalitet. De har rätt att känna till sina egna rättigheter och rätt att inte behöva känna sig beroende av allmosor. Staten måste i sin tur ta sitt ansvar för att uppfylla de rättigheter varje människa har. Biståndsinsatser ska utformas så att de motverkar diskriminering av utsatta och marginaliserade grupper, och dessa gruppers egenmakt ska utvecklas. Ett sådant rättighetsperspektiv går inte att förena med synen att fattiga människor bara ska få tillgång till sociala transfereringar om de använder pengarna klokt.

Hur ser det då ut i praktiken? Erfarenheterna visar – som vi kommer att se i flera av kapitlen – att oavsett om pengarna kommer i form av pensioner, barnbidrag eller familjebidrag så använder familjerna dem i regel för barnens bästa. Joseph Hanlon sammanfattar att ungefär hälften av pengarna går till att skaffa mer och bättre mat, resten går till skolvgifter och kläder till barnen samt till olika investeringar för att öka familjens framtida inkomster.

Vid sidan om de ekonomiska och ideologiska argumenten mot sociala transfereringar finns också andra invändningar som kan ha bidragit till givarnas ointresse och som kan vara värda att granska närmare.

Vem är oberoende?

En ofta nämnd invändning mot sociala transfereringar är att dessa sägs skapa (bidrags-) beroende (Künnemann & Leonhard, 2008). Detta stämmer bara delvis. För många människor kan tillgång till en grundläggande trygghet göra att deras möjlighet att skaffa ett arbete eller annan försörjning ökar. I de fallen kan transfereringar bidra till att minska människors beroende.

För de människor som inte har förutsättningar att försörja sig själva är det otvetydigt så att när de får tillgång till sociala transfereringar så blir de beroende av att dessa fortsätter att komma. Om staten inte ser transfereringarna som ett långsiktigt åtagande blir detta beroende naturligtvis problematiskt. Men grundidén med sociala transfereringar är inte att de ska vara tillfälliga, utan att de utgör ett uttryck för statens skyldighet att ta hand om sina medborgare. Frågan är därför hur stort problem ett sådant beroende är.

Människor som inte kan försörja sig själva är alltid beroende av andra. Sådant beroende blir problematiskt om det inte är ömsesidigt och framför allt om den ena parten är mycket starkare och dessutom utnyttjar sitt överläge. En fattig kvinna i Malawi som får barnbidrag är naturligtvis beroende av den myndighet som ger bidraget, men risken att staten utnyttjar överläget är kanske mindre än att en släkting, granne eller lokal handlare gör det, vilket kan vara alternativet. Ett beroende av staten omgärdas av regler som kan skydda den svagares intressen. Det behöver därför inte vara sämre att vara beroende av staten än av släktingar, grannar eller lokala eliter, förutsatt att bidragen utgör rättigheter och inte något som mottagarna ska känna tacksamhet för.

En ny form av beroende kan i vissa fall utgöra en befrielse från befintliga och mycket ojämlika beroenderelationer i lokalsamhället. I byn Otjivero, Namibia, finns konkreta exempel på hur fattiga bybor fått mod att ifrågasätta och utmana mäktiga personer i omgivningen på ett sätt som hade varit helt otänkbart innan de fick en grundläggande ekonomisk trygghet (Claudia Haarman & Petrus Khariseb, personlig kontakt, maj 2010). Kanske kan de nya beroenderelationer som sociala transfereringar skapar också ses som något positivt, som ett steg på vägen mot att utveckla en legitim stat och ett samhällskontrakt där staten bidrar positivt till människors välfärd.

Hotas de traditionella skyddsnäten?

I många fattiga länder är människors sociala trygghet idag helt beroende av familjen, klanen eller grannar. Det finns ofta en stark tradition av att dela med sig, att ta hand om varandra. Hur påverkas dessa traditionella skyddsnät om statliga trygghetssystem införs? Och hur påverkas de statliga trygghetssystemen i sin tur av de traditionella? En av de invändningar mot sociala transfereringar som ibland nämns är att dessa skulle tränga ut och försvaga de traditionella skyddsnäten (Scott, 2009; Künnemann & Leonhard, 2008; Loewe, 2008). Kanske är detta argument ibland färgat av en romantiserad bild av hur starka familjebanden är i fattiga länder, i kontrast till vår egen del av världen där opersonliga myndigheter har ersatt mycket av de sociala nätverkens personliga omsorg.

Erfarenheterna hittills visar att de traditionella skyddsnäten i hög grad påverkar vilka som i praktiken gynnas av sociala transfereringar. Människor delar med sig – också av bidragen. I Sydafrika är barn som har en far- eller morförälder som får ålderspension i genomsnitt flera cm längre än andra – ett tecken på att de äldre delar med sig och att barnen får näringsrikare mat. Flera av artiklarna i denna antologi visar att sociala trygghetssystem minskar belastningen på de informella skyddsnäten, genom att de allra mest utsatta slipper att be grannar och släktingar om hjälp för att överleva. Ett tydligt resultat från flera försök med sociala transfereringar är att de har lett till att tiggandet har minskat, vilket har upplevts som mycket positivt av alla inblandade (Künnemann & Leonhard, 2008).

Till sist kan tilläggas att även om de traditionella skyddsnäten fortfarande är starka i många fattiga länder så försvagas de hela tiden, främst på grund av att urbaniseringen förändrar de sociala relationerna. De behöver därmed gradvis ersättas med något annat.

Reform eller revolution?

Ett helt annat argument för varför sociala trygghetssystem inte har fått den uppmärksamhet de förtjänar bland biståndsorganisationerna kommer slutligen från ett helt annat håll. En anledning till att det civila samhällets organisationer i framför allt Latinamerika i så liten utsträckning har varit involverade i utvecklingen av sociala trygghetssystem är att många civila organisationer arbetar för mycket mer omfattande samhällsförändringar än vad de sociala trygghetssystemen kan skapa. För dem riskerar sociala transfereringar att motverka mer radikala, men nödvändiga förändringar genom att minska människors vilja att protestera mot överheten (Künnemann & Leonhard, 2008).

Vi känner igen argumentet från debatten mellan revolutionärer och reformister som länge präglade vänsterpolitiken även i vårt land. I Sverige visade arbetarrörelsen under 1900-talets första decennier mycket lite intresse för debatten om sociala reformer. Man var i stället inriktad på en radikal utjämning av klasskillnaderna (Qvarsell, 2003). I åtminstone vår del av världen är nog de flesta idag överens om att ekonomisk utjämning bäst sker genom gradvisa förändringar och att sociala trygghetssystem kan spela en viktig roll. Det bör dock påpekas att de transfereringar som diskuteras här syftar till att garantera en minimistandard för de mest utsatta, inte till inkomstutjämning.

De radikala invändningarna mot sociala trygghetssystem påminner oss om en viktig risk: om människor är beroende av sociala trygghetssystem riskerar de att bli mindre benägna att kräva sin rätt och ifrågasätta lokala myndighetsrepresentanter. Detta är ett viktigt skäl till att systemen bör vara så enkla och tydliga som möjligt. Om reglerna lämnar utrymme för subjektiva tolkningar av vilka som har rätt att få olika stöd ökar risken för godtycke och korruption och för att människor på lokal nivå avstår från att protestera mot maktmissbruk och andra missförhållanden hos myndigheter. Detta är, som Sofia Nordenmark skriver, ett viktigt argument för generella snarare än behovsprövade stöd.

STATENS ANSVAR

Statens och lokala myndigheters ansvar för uppbyggnaden av sociala trygghetssystem är helt grundläggande (OECD; 2009, ERD, 2010). Ingen annan aktör kan eller bör ta på sig ett så omfattande och långsiktigt åtagande. Sociala trygghetssystem är en viktig byggsten i utvecklingen av ett samhällskontrakt, där staten ansvarar för människors grundläggande trygghet, och medborgarna bidrar med skatt.

Sambanden mellan sociala trygghetssystem, institutioner och graden av social tillit i ett samhälle är viktiga men svåra att belägga. Göran Holmqvist skriver om hur statsvetare pekar på att sociala trygghetssystem kan bidra till att skapa en social tillit som är nödvändig för att bygga goda samhällsinstitutioner, inklusive skattesystem. En grundläggande förutsättning för ett sådant samband är att trygghetssystemen är så enkla och transparenta att de inte lånar sig till korruption.

Staten kan ta sitt ansvar på många olika sätt. De sociala trygghetssystemen kan vara riktade eller generella, kräva motprestationer av mottagaren eller var ovillkorade. Hur de kan och bör utformas i ett visst land är helt beroende av den politiska situationen och förutsättningarna i just det landet. Precis som i andra diskussioner om utvecklingsmodeller finns ingen modell som passar alla.

DET CIVILA SAMHÄLLETS ROLL

Att staten har huvudansvar för att tillhandahålla social trygghet betyder inte att betydelsen av det civila samhället minskar. Det civila samhällets organisationer kan, beroende på det lokala och nationella sammanhanget, spela flera viktiga roller, vilket vi också kan se exempel på bland Svenska kyrkans samarbetspartner och internationella nätverk:

Hjälpa människor tillvarata sina rättigheter. En viktig uppgift är att informera människor om deras rättigheter och hjälpa dem att nyttja de trygghetssystem som de har rätt till. Att utbilda och informera om människors rättigheter, arbeta med *empowerment* så att människors möjligheter att kräva sin rätt ökar, bistå människor i möten med myndigheter samt utbilda och informera myndigheter om deras skyldigheter är viktiga ingredienser. Svenska kyrkan arbetar med sina samarbetspartner på olika sätt för att öka människors förmåga att kräva sina rättigheter. Ett exempel är organisationer i Indien som informerar om rätten till 100 dagars beredskapsarbete där (se Holmqvists artikel).

Bevaka genomförandet. För organisationer med lokal närvaro kan arbetet med att hjälpa människor ta del av sina rättigheter föras ett steg längre – till ett granskande arbete. För att transfereringssystemen ska fungera som de ska är det viktigt att det finns organisationer som kan uppmärksamma misstag och slå larm när lokala myndighetsrepresentanter är korrumperade. Av rättighetsperspektivet lär vi hur viktigt det är att systemen är så enkla att människor själva vet när de har rätt till bidrag.

Opinionsbildning. Det civila samhället har en viktig roll som en aktiv röst i den politiska diskussionen, med potential att mobilisera folklig opinion. Den nationella, politiska processen är helt avgörande för om och hur länder kommer att införa sociala trygghetssystem. Initiativ som den Afrikanska plattformen för social trygghet

(APSP) som diskuteras i Odabas artikel kan bidra till att få upp sociala trygghetssystem på den politiska agendan. Pilotprojektet för grundläggande inkomststöd i Namibia är ett annat exempel, där syftet med pilotprojektet var att ge fördjupade argument i den opinionsbildning som den så kallade BIG-koalitionen bedriver.

Medverka i genomförandet av sociala trygghetssystem. Genom sin lokala närvaro och infrastruktur kan det civila samhällets organisationer delta i genomförandet av sociala transfereringar. Många lokala civilsamhällesorganisationer har byggt upp en kapacitet och en räckvidd (*outreach*) som gör att de når längre ut i samhället än statliga institutioner förmår. Det finns ofta ett gott samarbete mellan lokala myndigheter och dessa organisationer. I det perspektivet kan det för en stat vara naturligt att utnyttja de fördelar som organisationer i det civila samhället ofta har. Det kan handla om allt från att utnyttja mikrofinansinstitutioners banksystem för utbetalningar av statliga bidrag till gemensamma bedömningar av målgruppen för en viss insats eller att utnyttja organisationens specifika kompetens. Den tidigare nämnda organisationen RDRS i Bangladesh får ett statligt stöd för ett så kallat *ultra poor program* som kanaliseras via deras mikrofinansorganisation. Staten utnyttjar här det faktum att RDRS når mycket djupare och mer regelbundet ut på landsbygden och att de har en god administrativ hantering för att genomföra riktade insatser för de allra mest utsatta.

Komplettera de statliga trygghetssystemen. Så länge de statliga trygghetssystemen är svagt utvecklade finns det behov som privata system kan möta. I många fall har länder av olika skäl inte råd eller prioriterar inte att erbjuda de mest utsatta formella trygghetssystemen. Uppkomsten av privatfinansierade försäkringslösningar kan i någon mån kompensera för dessa brister. Det kan handla om allt från jordbruksförsäkringar till hälsoförsäkringar. I många samhällen finns lokala, traditionella försäkringslösningar som frodas parallellt med de formella systemen. Dessa har vuxit fram på grund av myndigheternas lokala frånvaro och brist på resurser. Ett exempel är de så kallade Eddirerna i Etiopien – lokala begravningspar-kassor som bidrar till att täcka kostnader för familjemedlemmars begravningar, vilka traditionellt har en väldigt viktig roll i Etiopien och ofta blir mycket kostsamma. Dessa informella institutioner har ofta en viktig roll i lokalsamhället, och lokala myndigheter kan både se dessa som hot och som viktiga samarbetspartners i lokalsamhället. Vid den lokala utformningen och implementeringen av statliga trygghetslösningar har dessa informella strukturer ofta en stor betydelse.

I flera av dessa roller kan det civila samhällets organisationer verka för att de trygghetssystem som införs utformas och genomförs på ett sådant sätt att möjligheterna att förbättra kvinnors ställning tillvaratas. Om trygghetssystemen inte utformas utifrån en analys av kvinnors utsatthet och med en tydlig ambition att

stärka kvinnors roll, riskerar man att missa viktiga möjligheter och rentav, som Rebecca Holmes och Nicola Jones skriver, att försämra kvinnors situation.

Att det finns en potential för att det civila samhället ska ha en pådrivande roll i införandet av sociala trygghetssystem innebär inte att så blir fallet, eller att förutsättningarna för detta finns i alla sammanhang. Som Miguel Niño-Zarazúa visar har det civila samhällets organisationer inte spelat någon viktig roll vid införandet och utvecklingen av de stora transfereringssystemen i Mexiko.

OMVÄRLDENS ROLL

Generellt sett har det varit den nationella politiska dynamiken som drivit framväxten av sociala trygghetssystem i utvecklingsländer – inte råd eller pengar från biståndsgivarna. Under senare tid har dock en rad biståndsgivare på ett aktivt sätt försökt främja denna utveckling, inte minst i Afrika.

Framgångarna har dock varit blandade. Efter en snabb utveckling i början av 2000-talet finns tecken på att utvecklingen stannat upp. I en självkritisk analys beskriver några av de organisationer som länge arbetat med dessa frågor varför biståndsgivarna inte varit mer framgångsrika i att främja utvecklingen av statliga trygghetssystem i Afrika (Centre for Social Protection, 2010). En grundläggande brist i de ansträngningar som gjorts hittills är att de alltför mycket har handlat om att föra in idéer och modeller för transfereringssystem utifrån, snarare än att utgå från de prioriteringar och system som finns i det enskilda landet. I stället för att starta pilotprojekt och försöka få dem att stå som förebild för statliga satsningar – vilket sällan är framgångsrikt – måste man istället lära av de statliga program som finns, och bygga vidare på dem.

Det statliga biståndet kan spela en viktig roll genom att bidra till att stärka kapaciteten hos myndigheterna och också finansiera den initiala uppbyggnaden av systemen. Som grundprincip måste dock transfereringssystemen finansieras genom nationell beskattning. Dels medför sociala trygghetssystem långsiktiga åtaganden som kräver större långsiktighet än vad utländskt bistånd kan erbjuda. Dels utgör beskattning och transfereringar olika sidor i ett samhällskontrakt.

Det kan dock finnas ett viktigt undantag till principen om nationell finansiering. I klimatkussionen nämns sociala skyddsnät och trygghetssystem ofta som en av flera viktiga sätt att anpassa fattiga länder till klimatförändringarna (CCD, 2009). Industriländerna, som har orsakat det mesta av klimatförändringarna, har åtagit sig att stödja utvecklingsländernas klimatanpassning. I den mån sociala trygghetssystem utgör en del av länders klimatanpassning och finansieras genom de nya källor till klimatfinansiering som idag diskuteras (Sandahl, 2011), kan man alltså tänka sig att de även på längre sikt skulle kunna finansieras genom internationellt stöd.

KYRKORNAS ROLL

Kyrkorna har en särskild roll i det civila samhället – en roll som kan vara av betydelse i utvecklingen av sociala trygghetssystem. Historiskt sett har kyrkorna stått för en stor del av den sociala trygghet fattiga har kunnat ta del av i utvecklingsländer, genom den sjukvård och de skolor som missionärer och kyrkor startat och fortsatt att finansiera under lång tid.

I Sverige har den lutherska teologin, med dess tydliga uppdelning mellan kyrka och samhälle, bidragit till att minska kyrkans omedelbara ansvar för människors välfärd. Samtidigt lades grunden för idén om välfärdsstaten, menar Elisabeth Gerle i sin artikel. I egenskap av lokal myndighetsrepresentation har kyrkan samtidigt varit djupt involverad i samhällets sociala ansvarstagande långt in i modern tid. Längre var prästen alltid ordförande i de lokala fattigvårdsnämnderna. Efter en lång process är Svenska kyrkan inte längre en del av staten och har inget direkt ansvar för välfärden.

När statens ansvar för människors välfärd i utvecklingsländerna betonas mer, och sociala trygghetssystem blir ett uttryck för ett rättighetsperspektiv där alla medborgare har vissa grundläggande rättigheter, förändras kyrkornas roll på ett grundläggande sätt. I flera afrikanska länder finansieras stora sjukhus och utbildningsinstitutioner sedan lång tid av kyrkliga biståndsorganisationer. Engagemanget i hälso- och utbildningssektorn kommer sannolikt fortsätta att vara starkt men det finns på många håll en tydlig strävan mot att det ska bli alltmer finansierat av staten och ske på lika villkor som de statliga institutionerna.

Vidare spelar kyrkorna en allt viktigare roll i arbetet med att främja införandet av sociala trygghetssystem och att säkerställa kvaliteten i såväl hälso- och utbildningstjänster som transfereringssystemen. Den opinionsbildande rollen delar kyrkorna i utvecklingsländerna med kyrkorna i Sverige, vilket exempelvis Svenska kyrkans engagemang i Påskuppropet mot förändringarna i sjukförsäkringarna, under våren 2011, visar.

Kyrkorna har med sin långa erfarenhet av socialt arbete – och genom att i många områden vara den kanske enda institution som finns närvarande på lokal nivå – goda förutsättningar att spela alla de roller som vi tidigare har pekat på för det civila samhället.

AVSLUTNING: FRÅN VÄLGÖRENHET TILL RÄTTIGHET

Efter många års betoning av bistånd som hjälp till självhjälp kan pendeln vara på väg att slå tillbaka. Med det ökade intresset för sociala trygghetssystem som metod för fattigdomsbekämpning är vi på ett sätt tillbaka till "välgörenhetens" betoning av att möta människors omedelbara behov av mat, husrum och sjukvård. Det finns

dock några avgörande skillnader. Sociala transfereringar utgår ifrån mottagarens rättigheter och därmed statens skyldigheter – de är inget som ges på nåder eller som en manifestation av givarens givmildhet. En viktig aspekt av rättighetsperspektivet är att sociala transfereringar ges utifrån fastställda regelverk. Endast när stöden är regelbundna och förutsägbara kan människor planera sin tillvaro på ett långsiktigt sätt och transfereringarna få de positiva effekter på människors liv som vi har sett är möjliga.

Diskussionen om sociala trygghetssystem utmanar biståndsorganisationernas arbetssätt och identitet på ett mycket konkret plan. Vi är vana vid att genomföra eller finansiera projekt. I stället för att ge människor pengar i handen, och ha tilltro till att de själva använder dem på bästa sätt, organiserar vi gärna aktiviteter och investeringar. Det kan vara bra för att bygga infrastruktur, introducera nya tänkesätt och nya tekniker, men är kanske inte alltid det bästa sättet att nå de allra fattigaste och minska fattigdomen i dess mest konkreta uttryck.

Petrus Khariseb vid Evangeliska lutherska kyrkan i Namibia har arbetat med pilotprojektet om inkomststöd i byn Otjivero som beskrivs i Haarmans artikel. Han har tidigare arbetat med en rad olika utvecklingsprojekt, men berättar att han aldrig har sett något som till samma kostnad gett lika snabba och positiva resultat som försöket i Otjivero. Hans personliga slutsats av detta är att hans organisation i framtiden inte längre ska driva utvecklingsprojekt, utan i stället påverka regeringen att införa sådana trygghetssystem som är nödvändiga för att minska fattigdomen i landet.

Detta är naturligtvis en drastisk slutsats. Vi bör påminna oss om att situationen ser olika ut i olika länder och sammanhang. Det finns många skäl att fortsätta driva projekt för att sprida och utveckla kunskap. Vi vet också att de positiva resultaten av sociala trygghetssystem uppstår bäst om systemen är en del av en helhet där kontantstöden kompletteras med hälsovård och utbildning. Men om målet är att minska fattigdom och sårbarhet hos breda befolkningsgrupper, finns mycket som tyder på att det vore klokt att i framtiden ägna betydligt mer kraft åt att främja framväxten av sociala trygghetssystem än vad vi gör idag. European Report on Development, en årsrapport om utvecklingsfrågor som bland annat EU-kommissionen har gett ut, handlar 2011 om sociala trygghetssystem. En av rapportens centrala slutsatser är att sociala trygghetssystem är en pusselbit som fattas i dagens bistånd. Det är lätt att hålla med om detta.

Långt borta eller nära

Samtal om bistånd handlar oftast om människor långt borta. Människor som befinner sig i en helt annan verklighet än vi själva. Det kan kännas bekvämt – det är lättare att behålla viss distans och inte jämföra de fattigas liv för konkret med vår

egen tillvaro. Men i diskussionen om sociala trygghetssystem finns många paralleller till Sverige, både historiskt och idag.

Förutsättningarna är olika i Sverige jämfört med mycket fattiga länder. Förändringar av pensioner och sjukpenningnivåer kan inte jämföras med de kontantstöd vi har talat om här, det vill säga grundläggande stöd som hjälper människor att få tillgång till tillräckligt med näring och komma över en absolut fattigdomsnivå. Men de underliggande frågorna är desamma. Blir människor passiviserade av ekonomiskt stöd, eller får de istället möjlighet att satsa framåt? Ska trygghetssystemen vara generella eller behovsprövade? I många andra bistandsfrågor framstår utvecklingsländerna som väldigt annorlunda. Här ser vi i stället parallellerna. Diskussionen kommer nära och är lätt att relatera till våra egna liv.

Det finns idag en bred politisk enighet om grundstenarna i den svenska välfärden. Denna enighet borde kunna gälla även när vi diskuterar de sociala trygghetssystemens roll i fattiga länder. Sverige borde utifrån vår långa nationella erfarenhet kunna göra stöd till uppbyggnaden av sociala trygghetssystem till en central del av biståndet. Och, som Joseph Hanlon efterlyser, Sverige borde verka för internationellt finansierade folkpensioner och barnbidrag.

Göran Holmqvist:

Sociala trygghetssystem på utvecklingsagendan

Sociala trygghetssystem – till exempel barnbidrag, pensioner och sjukförsäkringar – har under senare år införts i en rad utvecklingsländer. Initiativen har i regel kommit från länderna själva, men sociala trygghetssystem har också kommit att bli en viktig fråga på den internationella biståndsgendan. Göran Holmqvist ger i denna artikel en översikt av vad man idag vet om effekterna av sociala trygghetssystem på såväl individ- som samhällsnivå. Han resonerar också kring vilka ekonomiska, politiska och administrativa förutsättningar som krävs för att de ska kunna införas.

Miljoner och åter miljoner fattiga människor runt om i världens utvecklingsländer har under de senaste decennierna inkluderats i olika typer av sociala trygghetssystem. Somliga har till och med beskrivit det som en "tyst revolution" (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010). Följande lista med exempel skulle kunna göras betydligt längre:

- De latinamerikanska länderna har blivit omtalade för sina bidrag till fattiga hushåll, där bidragen villkoras med att barn sätts i skolan eller tas till hälso-klinik. Det mest omtalade är kanske Brasiliens *Bolsa de Familia* som berör 12 miljoner hushåll.
- I åtta afrikanska länder finns numera pensionssystem som täcker majoriteten av de äldre och som i sin utformning faktiskt påminner en del om de folkpen-sioner som infördes i Sverige för snart hundra år sedan.⁵
- I Indien finns ett omfattande beredskapsarbetsprogram som ger landsbygdens fattiga rätt, garanterad i konstitutionen, till hundra dagars beredskapsarbete per år. Det uppskattas att detta program årligen berör 44 miljoner hushåll.
- Vi läser alltmer sällan om återkommande svältkatastrofer i Etiopien, något som ofta toppade nyheterna på 1980- och 1990-talen. Däremot kan man, i nyhetsartiklar med betydligt mindre rubriker, läsa om ett kombinerat bidrags- och beredskapsarbetsprogram som berör cirka 7,5 miljoner etiopier.

5 Länderna är Sydafrika, Mauritius, Seychellerna, Namibia, Botswana, Lesotho, Swaziland, Cape Verde.

- I Kenya har ett system med skolluncher utvidgats och permanentats. 1,3 miljoner barn i Kenyas mest eftersatta provinser får nu gratis skollunch, och studier har visat en positiv påverkan på såväl skolgång som studieresultat.

Många av de här initiativen har inletts som en slags nödsatser i samband med ekonomiska kriser – i Latinamerika på 1990-talet, i Asien under tidigt 2000-tal, i Etiopien efter svältkatastroferna – för att sedan utvecklas till ett permanent inslag i ländernas politik. I några fall har det internationella biståndet varit inblandat som impulsgivare och finansiär, men det hör till undantagen. I de allra flesta fall, när det rör sig om institutionaliserade system med nationell räckvidd, har såväl initiativtagare som finansieringskällor varit inhemska.

Sociala trygghetssystem har på senare tid också fått en framträdande plats på den globala utvecklingsagendan. Något som liknar en internationell samsyn tycks var på väg att etableras. När G20-länderna möttes i samband med den globala finanskrisen 2008 utlovades miljardbelopp för att främja sociala trygghetssystem i utvecklingsländer.

Fler insatser för social trygghet ingick också bland rekommendationerna från FN:s stora millenniemålskonferens i september 2010. Samtliga FN-organ, inklusive Världsbanken, har också enats kring ett initiativ benämnt *The Social Protection Floor*. Där förespråkas ett slags minimipaket av social trygghet som omfattar ålderspension, barnbidrag, beredskapsarbeten samt grundläggande hälsovård.

I Afrika har AU (Afrikanska Unionen) lagt fast ett ramverk för kontinentens socialpolitik med de sociala trygghetssystemen som en viktig ingrediens. Där finns också ambitioner om ett minipaket som påminner om FN:s *Social protection floor*.

Biståndsgivarna inom OECD/DAC, där Sverige ingår, har kommit överens om riktlinjer för hur biståndet bör utformas för att stödja sådana här system: bygg på inhemska initiativ i samarbetsländerna, gör långsiktiga åtaganden och, framför allt, gör mer. I bilaga 1 till denna rapport finns en svensk översättning av riktlinjerna.

EU har följt upp genom att göra social trygghet till temat för 2010 års europeiska utvecklingsrapport. Även några av världens ”nya” biståndsgivare – Indien, Brasilien och Sydafrika i den så kallade IBSA-gruppen – har engagerat sig i att sprida erfarenheterna av sina sociala trygghetssystem i ett allt intensivare syd-syd-samarbete.⁶

6 Länkar till dessa internationella initiativ finns i referenslistan: ILO (2009), WHO (2009), OECD/DAC (2009), ERD (2010), AU (2008), IBSA (2010).

Är då social trygghet verkligen en viktig utvecklingsfråga? Är det inte bara ett tillfälligt plåster som drar resurser från angelägna investeringar för den långsiktiga utvecklingen? Resten av denna artikel fokuserar på följande sex kritiska frågor:

- **Effekterna:** Vad vet vi om effekterna av den här typen av insatser? Och blir inte fattiga människor lata av bidrag?
- **Kostnaderna:** Har fattiga länder verkligen råd?
- **Politiken:** Finns det politiskt stöd för detta eller är det en ny modefluga bland biståndsgivare och FN-organ?
- **Utformning:** Hur bör sådana här system vara utformade?
- **Administrativ kapacitet:** Kan fattiga länder med svaga institutioner hantera sådana här system rent praktiskt?
- **Biståndet:** Har internationellt bistånd någon roll att spela i detta?

OM BEGREPPEN

Först något om vad vi menar med "sociala trygghetssystem" (på engelska *social protection system*). Som så ofta med den här typen av begrepp så råder det ingen exakt enighet om definitioner. Att det är "socialt" anger att det är något som är gemensamt organiserat och "system" antyder att det handlar om flera åtgärder som förmodas samverka. Så långt är det någorlunda klart. Men hur ska "trygghet" förstås?

Det är kanske lättare att peka på vad det innebär att inte vara trygg: Att tvingas ta sina barn ur skolan om skörden slår fel, att frukta för sin ålderdom för att man inte vet vad man då ska leva på, att hamna tomhänt på gatan om man har oturen att bli sjuk eller arbetslös – de flesta skulle instämma i att detta är exempel på otrygghet.

Men exakt hur långt bör ett samhälles ambitioner sträcka sig på trygghetens område? Och trygghet kan ju främjas med många medel. Att få leva i fred och säkerhet, att ha ett arbete eller att som bonde ha tillgång till tekniker som minskar sårbarheten för klimatets nyckfullhet – allt detta kan vara fullkomligt avgörande för människors trygghet. Men vi rubricerar åtgärderna inom dessa fält som arbetsmarknadspolitik, tillväxtfrämjande eller konflikthantering snarare än som "sociala trygghetssystem". Såväl gränsdragningsproblem som skiljaktiga målbilder bidrar med andra ord till att komplicera definitionsfrågan, och i litteraturen på området råder det heller ingen samsyn.

Då är det lättare att ringa in vissa instrument som har som primärt syfte att främja social trygghet. I den här skriften är det främst offentligt organiserade sociala transfereringar och socialförsäkringar som kommer att diskuteras. *Sociala transfereringar* kan vara bidrag i monetär eller annan form (t ex barnbidrag eller gratis skolluncher) och de kan vara helt ovillkorade eller kopplade till någon typ av

motprestation (till exempel beredskapsarbete).

Socialförsäkringar skiljer sig från sociala transfereringar genom att de i högre eller lägre grad är baserade på avgifter från försäkringstagarna (till exempel ett avgiftsbaserat pensionssystem eller en hälsoförsäkring). I de fattigaste länderna är det dock ofta svårt att tillämpa försäkringslösningarna (mer om det nedan) och i en diskussion som fokuserar på dessa länder ligger tyngdpunkten därför i första hand på sociala transfereringar.

Att vi här fokuserar på sociala transfereringar hindrar inte att det finns mycket annat som har avgörande betydelse för människors trygghet. Olika instrument som alla är delar i ett betydligt större pussel: mänskliga rättigheter, hälsovård, utbildning, sysselsättning, tillväxt och så vidare. Inte minst brukar tillgång till tjänster som hälsovård och utbildning lyftas fram som viktiga komplement till sociala transfereringar i den sociala tryggheten. Ingen vill nog hävda att sociala transfereringssystem helt på egen hand kan skapa underverk. Däremot kan man hävda att det länge varit en saknad pusselbit på utvecklingsagendan. En pusselbit som sträcker sig bortom ambitionen att tillhandahålla tillfälliga sociala skyddsnät (*safety nets*) för utsatta grupper. En pusselbit som förvisso konkurrerar om begränsade budgetmedel men som också har en potential att ge ett mervärde i rätt samspel med resten av pusslet.

Vad är sociala trygghetssystem?

Det finns ingen allmänt erkänd definition av sociala trygghetssystem. En anledning till det är att uppfattningar om vad som ska innefattas i definitionen präglas av hur trygghetssystemen ser ut i olika länder. Nedan återfinns en sammanställning av hur olika internationella organisationer och biståndsgivare har definierat social trygghet.

DFID, brittiska biståndsorganet (2005)

”Offentliga åtgärder, som utförs av staten eller privat, som syftar till att hantera risk, sårbarhet och kronisk fattigdom.”

DFID indelar policies inom området social trygghet i tre delar: Socialförsäkringar (avgiftsbaserade, kan tillhandahållas privat eller av staten); sociala transfereringar (ej avgiftsbaserade, motiverade av hänsyn till sårbarhet eller fattigdom); arbetsrättslig skyddslagstiftning.

OECD/DAC (2009)

”Policies och åtgärder som stärker förmågan hos fattiga och sårbara människor

att undkomma fattigdom och att bättre hantera risker och chocker. Social trygghet omfattar socialförsäkringar, sociala transfereringar och normer för arbetsrättslig skyddslagstiftning”.

USAID (2008)

”Offentliga åtgärder som syftar till att göra det möjligt för fattiga och sårbara hushåll att hantera risk så att de därmed lättare kan bidra till, delta i och dra nytta av ekonomisk tillväxt.”

Världsbanken (2000)

”Offentliga åtgärder som syftar till att i) stödja individer, hushåll och samhällen att bättre hantera risk, och ii) stödja de som är kritiskt fattiga.”

En ny och bredare definition är på väg att etableras inom Världsbanken.

EU/European Report on Development (2010)

”Åtgärder för att minska människors sårbarhet genom i) socialförsäkring, som skyddar mot risker och svårigheter under ens levnad, ii) sociala transfereringar, som är överföringar i form av kontantbidrag eller *in natura* för att stödja och stärka fattiga människor, iii) inkluderande åtgärder, som syftar till att stärka marginaliserade gruppers möjligheter att ta del av socialförsäkringar och sociala transfereringar.”

EFFEKTERNA

Vad händer när man ger fattiga människor bidrag på ett regelbundet och förutsägbart sätt? Det finns en omfattande litteratur som tar upp frågan och det har gjorts otaliga utvärderingar av de sociala transfereringssystem som upprättats på olika håll i världen de senaste decennierna.

Påverkan på undernäring och fattigdom

Vissa studier har försökt ta reda på vad bidragen används till genom att helt enkelt fråga folk. Resultatet är då, kanske föga förvånande, att de används till sådant som är stora poster i hushållets budget – mat, hälsovård, transporter – men också till investeringar. Det visar sig också ofta att man delar med sig av bidragen, främst inom hushållet men även utanför den närmaste kretsen, vilket skapar spridningseffekter bortom den egentliga målgruppen. I studierna finner man också ofta könsskillnader. Resultaten från det sydafrikanska barnbidragssystemet tyder till exempel på att den direkta omvårdnaden om barnen ges högre prioritet när bidragen betalas ut till mödrar och mormödrar.

Andra studier utgår från övergripande kartläggningar av hushållens levnadsnivå. Med dessa som grund räknar man på matematisk väg ut andelen fattiga med respektive utan de här bidragen inräknade i hushållens inkomster. Detta sätt att räkna säger givetvis inget om de dynamiska effekter som kan uppstå, såväl positiva som negativa, men ger ändå en fingervisning om transfereringarnas betydelse. Med denna typ av simulering har man till exempel räknat ut att de sociala transfereringarna i Namibia (till en kostnad av cirka 2,5 procent av BNP) minskar de fattigas andel av befolkningen från 26 till 20 procent, med störst relativ påverkan i de allra fattigaste hushållen (Levine, van der Berg & Yu, 2009). Samma typ av beräkningar för de olika sociala transfereringarna i Brasilien har kunnat visa att de till en betydande del kan förklara den uppmärksammade minskningen av fattigdom och inkomstojämlikhet som ägt rum där (IPC/UNDP, 2006).

En tredje metod, som säger mer om transfereringarnas egentliga effekter, är så kallade randomiserade studier. I dessa jämförs byar eller hushåll som får bidrag med slumpmässigt upprättade kontrollgrupper. Inte minst de latinamerikanska systemen, med villkorade bidrag till fattiga hushåll, har utsatts för otaliga effekttvärderingar med denna teknik. (Det gradvisa införandet av systemen har ofta kunnat utnyttjas för att etablera kontrollgrupper.) Överlag har denna typ av studier visat på tydliga positiva resultat när det gäller sådant som näringsstandard, skolgång och hälsa. En studie som gjordes av det sydafrikanska barnbidragssystemet (som till skillnad från de latinamerikanska systemen inte är förknippat med villkor) kunde etablera en signifikant effekt på undernäringen. Studien uppskattar att barnen i hushåll med bidrag kommer bli hela tre och en halv centimeter längre som vuxna än barnen i kontrollgruppen (Agüero, Carter & Woolard, 2007).

Ett annat intressant resultat, denna gång från Mexiko, har publicerats i den prestigefyllda tidskriften *American Economic Review*. Även här jämförde man byar/hushåll som fått bidrag med slumpmässigt upprättade kontrollgrupper och fann då positiva effekter på konsumtion och näringsintag även i hushåll som inte fick bidrag men som bodde i byar som ingick i programmet. Det visar således att programmen kan ha positiva spridningseffekter bortom den omedelbara målgruppen. Liknande resultat har även visat sig i flera andra studier (Lehmann, 2010). Dessa spridningseffekter kan handla om att lokal produktion stimuleras när människor får råd att handla mer, att man delar med sig av bidragen och att programmen påverkar värderingar och attityder till sådant som skolgång och vikten av att besöka hälsocentraler.

Väl utformade system har alltså konstaterats ha en omedelbar och mätbar effekt på sådant som näringsintag, skolgång och hälsa. Resultaten av utvärderingarna har varit en viktig faktor när många länder valt att utvidga den här typen av bidragssystem.

Påverkan på den ekonomiska tillväxten

På kort sikt innebär dessa bidragssystem att konsumtionen i landet omfördelas: de fattigaste kan konsumera mer, vilket får stora effekter på deras välfärd. Många förespråkare av de här systemen menar också att de kan ha en betydelse för länders utveckling som sträcker sig bortom de enskilda hushållen. De pekar på att systemen också kan ses som investeringar som bidrar till landets ekonomiska utveckling.

Sociala transfereringar länkar till ekonomisk tillväxt på flera sätt. En viktig länk går via de effekter på det mänskliga kapitalet som kunnat konstateras: undernärda barn som inte fullföljt sin skolgång innebär ett resursslöseri som skadar ett lands långsiktiga utveckling.

En annan länk till tillväxt uppstår när bidragen utnyttjas för att handla på lokala marknader, vilket stimulerar den lokala ekonomin.

En tredje länk – som kanske är den viktigaste och mest omdiskuterade bland forskare – är att förbättrad trygghet kan lösa upp så kallade *fattigdomsfällor*. Detta begrepp används för att beteckna situationer där fattiga människor på grund av sin sårbarhet tvingas minimera risker på ett sätt som håller dem kvar i fattigdom. Det kan handla om att tvingas avstå från att göra investeringar som kan ge hög avkastning men medför viss risk, som till exempel att prova en ny gröda. Det kan också handla om att otrygghet gör att man inte kan tacka ja till livschanser som att byta sektor eller ort för sin försörjning. Det finns otaliga studier som visat att fattiga människors val – val som för välbeställda personer kan framstå som irrationella eller kortsiktiga – väldigt ofta avspeglar ett behov av att minimera risk (ERD, 2010). Naturkatastrofer och ekonomiska kriser – som i sig är temporära – kan gillra långsiktiga fattigdomsfällor genom att människor tvingas sälja sina tillgångar, ta sina barn ur skolan eller ta dyra lån som skapar långsiktiga beroendeförhållanden.

”Hungriga vargar jagar bäst” är ett uttryck som ibland används när man vill peka på risken för att bidrag kan underminera arbetsmoralen. Mycket talar för att när det gäller människor som lever i fattigdom så bör man vända på talesättet: Hungriga och otrygga vargar jagar sämre eftersom de måste fokusera så mycket på att säkerställa sin kortsiktiga överlevnad. Otrygghet kan vara ekonomiskt ineffektivt.

Påverkan på institutioner och social tillit

Ytterligare ett spår från sociala trygghetssystemen till långsiktig utveckling löper via politiken, institutionerna och den sociala sammanhållningen. Samhällen som slits isär av inre sociala motsättningar kan inte utvecklas långsiktigt. Det är också väletablerat att det finns ett samband mellan ekonomisk ojämlikhet och en rad fenomen som hämmar ett samhälles utveckling – våld och kriminalitet, ohälsa,

svag social tillit och bräckliga institutioner. Många forskare placerar in de sociala trygghetssystemen som ett av elementen i det ”sociala kontrakt” som behöver etableras för att våra samhällen ska fungera och för att de någorlunda friktionsfritt ska kunna hantera förändringar av olika slag.

Den svenska statsvetaren Bo Rothstein tillhör dem som påtalat de starka samband som råder mellan social tillit, sociala trygghetssystem och goda institutioner. Han framhåller att det rör sig om ömsesidiga orsakssamband: En stark social tillit i ett samhälle gör det lättare att skapa goda institutioner, inklusive skattesystem, men det är också så att en stat som förmår leverera välfärd kan bidra till att skapa social tillit. En förutsättning är dock att dessa välfärdsprogram är väl fungerande och opartiska, vilket underlättas om de är generella, administrativt enkla och transparenta (Rothstein, 2010). Illa fungerande bidragssystem lånar sig lätt till korruption och skapar beroendeförhållanden till den lokala makteliten, och då kan vi inte förvänta oss de positiva effekterna. Sammantaget finns starka teoretiska skäl att tro att sociala trygghetssystem potentiellt kan bidra mycket positivt till social sammanhållning, tillit och sociala kontrakt och därmed till utvecklingen generellt. Att empiriskt belägga dessa samband är dock en större utmaning än att kartlägga de omedelbara effekterna.

Blir människor lata av bidrag?

Hur är det då med de här systemens eventuella negativa bieffekter? Blir fattiga etiopier lata av att få bidrag? Går de namibiska pensionärerna till krogen och super upp sina pensioner? Blir sydafrikanska tonårsflickor gravida för att få barnbidrag?

När man i populärdebatten vill kritisera de här bidragssystemen så är det inte ovanligt att man plockar fram sådana anekdoter. Forskarna har ägnat mycket möda åt att studera just den här typen av oönskade effekter. En viktig fråga har gällt effekten på hushållens arbetsutbud, och överlag ger inte forskningsresultaten några starka skäl till oro, även om resultaten är blandade. De sociala transfereringarna i Brasilien och Mexico och det etiopiska beredskapsarbetssystemet tycks till exempel inte ha skapat incitament för hushållen att minska sitt arbetsutbud. Bidragen är ofta så små att de knappast skapar förutsättningar för lättja. Dessutom är det bara önskvärt att barn, nyblivna mödrar och skräpliga äldre arbetar mindre. Det finns också, vilket påvisats, positiva effekter på arbetskraftsutbudet, som när bidraget skapar den lilla grundtrygghet som krävs för att någon i hushållet ska våga söka bättre försörjning på annan ort.⁷

⁷ Se ERD, 2010, avsnitt 3.4.

När det gäller barnrelaterade bidrag så skulle man teoretiskt kunna förvänta sig att dessa skulle kunna leda till att kvinnor föder fler barn. Vissa system har, av oro för en sådan bieffekt, konstruerats för att inte skapa sådana incitament, till exempel genom att bidrag enbart ges för ett visst antal barn per familj. Vad gäller pensioner borde man snarare kunna vänta sig motsatt effekt eftersom en tryggad ålderdom minskar behovet av att skaffa många barn som ett slags alternativ pensionsförsäkring (förutsatt att människorna har långsiktig tillit till pensionssystemen). Detta är en effekt som också stöds av en del empiriska resultat (Holmqvist, 2010). Det finns med andra ord sätt att utforma och balansera de här programmen så att de inte påverkar barnafödandet på ett oönskat sätt.

Så hur sammanfattar vi vår kunskap om effekterna av sociala transfereringar i utvecklingsländer? Det är tämligen väl belagt att dessa bidrag kan ha positiva och omedelbara effekter på sådant som fattigdom, undernäring, skolgång och ohälsa. Vi vet att bidragen kan spridas i den lokala ekonomin, bortom den egentliga målgruppen.

Väldigt mycket talar också för att dessa system bör ses som en investering för framtiden och inte bara som omfördelad konsumtion. Social trygghet skapar långsiktig utveckling när framtida generationer ges bättre skolgång och skyddas från undernäring och ohälsa, samt när ökad trygghet gör det möjligt för fattiga människor att bättre delta i den ekonomiska utvecklingen. Vi kan också förmoda att de ger positiva effekter på social sammanhållning, tillit och institutioner.

De negativa effekterna av de här bidragen är begränsade och går att kontrollera med anpassningar av systemens utformning.

HAR FATTIGA LÄNDER RÅD?

Sociala transfereringar som berör stora befolkningsgrupper är kostsamma och konkurrerar givetvis med mycket annat som är angeläget. Vi vet ganska väl hur mycket de existerande systemen kostar. Det brasilianska *Bolsa de Familia*, som berör 12 miljoner hushåll och närmare en fjärdedel av den brasilianska befolkningen, kostar 0,5 procent av Brasiliens BNP. De förhållandevis generösa sydafrikanska sociala transfereringarna, som berör en klar majoritet av såväl barn som äldre, kostar ungefär 3 procent av Sydafrikas BNP. De sociala pensionssystem som numera finns i sammanlagt åtta länder i Afrika söder om Sahara och som förser alla eller nästan alla äldre och funktionshindrade med små pensioner, kostar cirka 1,5 procent BNP. Det etiopiska programmet som kombinerar beredskapsarbeten med vissa bidrag, och som berör 7,5 miljoner etiopier, kostar drygt 1,2 procent av landets BNP. Det indiska beredskapsarbetsprogrammet som berör 44 miljoner hushåll kostar cirka 0,3 procent av BNP. Att förse 1,3 miljoner kenyanska skolbarn med skolluncher har kostat ungefär en svensk krona per måltid (Fengler & Kiringai, 2010).

Ett par procent av BNP kan låta lite om man jämför med OECD-länderna, där kostnaderna för olika sociala förmåner i genomsnitt uppgår till uppemot 20 procent av BNP. Men man ska då hålla i minnet att i låg- och medelinkomstländerna så är de samlade offentliga intäkterna, exklusive bistånd, i genomsnitt bara 22 procent av BNP och de samlade utgifterna för hälsovård och undervisning cirka 6 procent av BNP. I kategorin låginkomstländer är skatteintäkterna ofta ännu lägre. I sådana länder blir en kostnad på ett par procent av BNP en betydande utgift för staten.

Flertalet av de här exemplen, med några undantag, är hämtade från medelinkomstländer. Det har uppskattats att lite mer än 70 procent av världens fattiga numera just bor i medelinkomstländer, så det faktum att man börjat hitta verk samma medel för att bekämpa fattigdomen i denna länderkategori är givetvis både uppmuntran och i högsta grad relevant. Men hur ser då förutsättningarna ut i låginkomstländerna – har de råd? Det har gjorts simuleringar (ILO, 2008) av vad det skulle kosta att införa det minimipaket av sociala transfereringar som FN förespråkar i en handfull afrikanska låginkomstländer⁸: en minimal pension för alla över 65 år, ett barnbidrag för alla barn under 14 år (max två barn per kvinna), ett beredskapsarbetsprogram (100 dagar per år för 10 procent av befolkningen). Ovanpå dessa transfereringar har lagts ett administrativt påslag om 15 procent. Det visar sig då att ålderspensionen skulle kosta lite drygt 1 procent av BNP, barnbidraget 2–3 procent av BNP och beredskapsarbetsprogrammet ungefär 0,5 procent av BNP.

Siffrorna kan låta beskedliga i ett svenskt perspektiv, men då måste man tänka på att de totala skatteintäkterna i ett afrikanskt låginkomstland i genomsnitt ligger kring 15 procent. Att omedelbart införa detta paket av sociala transfereringar i sin helhet, enbart med inhemsk finansiering och med nuvarande skatteuppbörd, låter sig därför knappast göras i ett afrikanskt låginkomstland. (I några av de råvarurika medelinkomstländerna i Afrika är förutsättningarna betydligt gynnsammare.) Men det utesluter givetvis inte att en hel del ändå kan göras. Om man gör transfereringarna mindre generösa vad gäller bidragsnivåer och ålderskrav, eller riktar dem till mindre målgrupper, så minskar givetvis kostnaderna.

Möjligheten finns alltså att starta i liten skala och utvidga systemen i takt med att de ekonomiska ramarna tillåter det. Vidare finns ett visst utrymme såväl för att öka skatteuppbörd som för att omprioritera de offentliga utgifterna. Många länder har till exempel dyra subventionssystem för drivmedel och livsmedel som är socialt motiverade, men som gynnar fattiga människor i betydligt lägre grad än vad den

8 Guinea, Burkina Faso, Etiopien, Tanzania, Senegal och Kenya.

här typen av sociala transfereringar skulle göra. Avslutningsvis finns möjligheten till extern finansiering med hjälp av internationellt bistånd. Vi återkommer till den frågan nedan.

Sammanfattningsvis sätter ekonomin gränser för hur mycket ett låginkomstland kan kosta på sig i form av sociala transfereringar. Men i de flesta länder finns helt klart utrymme för att göra mer än vad som görs idag och att i framtiden expandera systemen i takt med att ekonomin tillåter det. Exempelen som har redovisats visar att det är möjligt.

DEN POLITISKA FÖRANKRINGEN

Det är ett vanligt missförstånd att det här livaktiga intresset för social trygghet i första hand skulle vara ett uttryck för en ny modefluga på den ombytliga biståndsagendan. I själva verket har de flesta stora och institutionaliserade system vuxit fram ur inhemska politiska processer och med inhemsk finansiering. När de två relativt biståndsberoende länderna Lesotho och Swaziland införde sina sociala pensionssystem så skedde det helt utan några biståndsgivares medverkan eller ens kännedom. Det finns undantag, som det etiopiska programmet med beredskapsarbeten eller de kenyanska skolluncherna. Där har det internationella biståndet visserligen spelat en viktig roll för programmets tillkomst, men länderna har ändå visat ett starkt ägarskap.

Ibland finns det alltså helt uppenbart förutsättningar för inhemsk politisk förankring. Det finns också mycket som tyder på att den här typen av program, när de väl kommer på plats och om de uppfattas som väl fungerande, har en tendens att bli självförstärkande. De bidrar till att skapa institutioner, värderingar, förväntningar och föreställningar om vad som är möjligt. I flera fall har de satt avtryck på den politiska agendan och blivit viktiga frågor i parlamentsval, vilket bland annat varit fallet efter införandet av sociala pensioner i södra Afrika (Pelham, 2007).

Det finns också många exempel på givardominerade pilotprojekt som förblivit endast tillfälliga eftersom det inhemska ägarskapet har saknats. Man kan likaså misstänka att ett alltför stort externt inflytande riskerar att underminera det inhemska ägarskapet om detta inflytande hanteras oförsiktigt. Ett väl förankrat "socialt kontrakt" kräver såväl en villig stat som ett engagerat civilt samhälle, och externa aktörer bör agera så att sådana processer för samförstånd underlättas, eller åtminstone inte störs. En viktig slutsats som dragits bland biståndsgivarna är därför att internationellt stöd bör bygga vidare på lokalt ägarskap och att man måste visa försiktighet med att exportera några givna modeller. Det finns en allt större insikt om att de sociala trygghetslösningar som har förutsättningar att nå förankring varierar kraftigt beroende på det sociala och politiska sammanhanget.

UTFORMNINGEN

En första fråga för många länder handlar om valet mellan sociala transfereringar och olika typer av avgiftsbaserade försäkringslösningar. Det finns många fördelar med försäkringslösningar: De kan mobilisera mer resurser och skapar ett slags kontraktsförhållande mellan de försäkringstagare som betalat avgifter och försäkringsgivaren, vilket öppnar för ansvarsutkrävande. Problemet för de minst utvecklade länderna är emellertid att de fattigaste grupperna ofta är verksamma på landsbygden eller i städernas informella sektorer, vilket gör det svårt att inkludera dem i försäkringssystem som baseras på formella löneavgifter. Informellt organiserade försäkringssystem, som till exempel begravningsföreningar eller sparklubbar, kan ofta spela en viktigare roll för dessa grupper.

Ett sätt att göra socialförsäkringar mer åtkomliga för fattiga människor kan vara att använda vanliga skattemedel för att subventionera dem. Erfarenheten visar dock att det är svårt att inkludera de fattigaste (som egentligen har behov av ökad trygghet) med denna metod, eftersom de sällan har de formella och regelbundna inkomster som krävs för att delta även i subventionerade system. De statliga subventionerna av försäkringssystemen tenderar då att bli regressiva, så att de gynnar de lite rikare snarare än de fattigaste. Inte minst Latinamerika har gjort många sådana dyrköpta erfarenheter. I många länder där går idag betydande statliga medel åt till att subventionera försäkringslösningar som huvudsakligen berör den formella sektorns löntagare, medan den majoritet som bor på landsbygden eller ingår i städernas informella ekonomi får nöja sig med mindre resurser eller ingenting alls.

Beträffande sociala transfereringar är det framför allt två vägval som kanske mer än andra diskuteras i samband med systemens utformning. För det första: Ska bidragen ges villkorslöst, utan att mottagaren behöver göra någon motprestation? Och för det andra: Ska bidragen ges till alla inom en viss befolkningskategori eller ska de baseras på en behovsprövning? I denna diskussion kan såväl för- som motargument anföras, vilka kan vara praktiska/administrativa, budgetmässiga, politiska eller ideologiska.

Villkorslösa bidrag eller krav på motprestationer?

I Latinamerika är de allra flesta bidrag villkorade. Villkoren har ofta knutits till sådant som att man sätter sina barn i skola eller tar dem till hälsoklinik. Ibland är villkoren strikt tillämpade, så att man förlorar sitt bidrag om man inte uppfyller villkoren. Brasilien har valt en mjukare utformning. "Sanktionen" om barnen inte går till skolan är i stället att en socialarbetare gör ett hembesök. Den här typen av villkor kräver givetvis sofistikerad administrativ kapacitet och de förutsätter också att hälsokliniker och skolor finns på plats. Dessa båda skäl torde vara en viktig förklaring till att de sociala transfereringarna som etableras i Afrika sällan är villkorade.

En annan aspekt i debatten kring dessa villkor är mer politisk/ideologisk. Kanske har villkoren i själva verket snarare en politisk funktion: genom att uppfylla villkoren visar de fattiga att de är ”värdiga”, och det blir lättare att försvara programmen politiskt inför andra samhällsgrupper. Några av den typ av effektstudier som citeras ovan, där man försökt skilja ut effekten av villkoren genom att upprätta ytterligare en kontrollgrupp där motsvarande bidrag ges men utan villkor, har haft svårt att påvisa en tydlig effekt av villkoren i sig.

Behovsprövade eller generella stöd?

Ett annat val handlar om huruvida systemen ska vara behovsprövade eller mer universella, det vill säga riktade till hela befolkningen eller (vilket är vanligast) till breda befolkningskategorier som barn, äldre eller funktionshindrade. Diskussionen om behovsprövade kontra generella bidragssystem är något vi känner igen från den svenska debatten och liknande argument återkommer här. De mer universella systemen som riktas till lätt identifierbara kategorier av befolkningsgrupper har fördelen att de är lättare att administrera och att de därmed också blir mer transparenta. Att alla får ta del av dem och att de därmed blir svårare att missbruka kan också, åtminstone i vissa sammanhang, göra det lättare att vinna politiskt stöd för dem. Nobelpristagaren Amartya Sen konstaterar att *”benefit exclusively meant for the poor often turn out to be poor benefits”*, har visat sig rymma en hel del sanning (Sen, 1992).

En annan fördel med universella/generella system är att risken är liten att de påverkar människors beteende på ett oönskat sätt. Avigsidan med att identifiera målgrupper baserat på inkomstnivå, platsen man bor på eller ens bostadsstandard är att detta kan medföra att människor anpassar sitt beteende så att de passar in i de kategorier som får bidrag. Med mer generella system så minskar risken för oönskade marginaleffekter (en diskussion som vi känner igen från den svenska diskussionen om olika behovsprövade bidrag). Särskilt de som lägger stor vikt vid de sociala trygghetssystemens roll för att skapa social sammanhållning och tillit brukar poängtera fördelarna med program som är enkla och som ger alla medborgare en likartad behandling.

Det tyngsta skälet för de behovsprövande systemen har med budgetutrymmet att göra. Med samma mängd resurser kan ju mer göras för en mer begränsad målgrupp, något som i vissa sammanhang också kan uppfattas som rättvisare. För vissa typer av program är inte heller de administrativa krav som förknippas med behovsprövningen något stort problem. Ett exempel är det indiska beredskapsarbetsprogrammet på landsbygden där rätten att få ett arbete tillkommer alla, men den låga lönen gör att det bara är de med verkligt behov som anmäler sig. De kommer också att lämna programmet om ett arbete med bättre lön dyker upp på annat håll.

Det har även förekommit försök med decentraliserad behovsprövning, där man på bynivå helt enkelt låter en grupp betrodda få välja ut dem som är i störst behov av stöd. Det finns säkert sammanhang där en sådan strategi för decentraliserad behovsprövning kan fungera, men den är också förknippad med risker för stigmatisering eller missbruk av de beroenderelationer som systemet skapar.

En nog så viktig distinktion, bortom frågan om behovsprövning kontra universalitet, handlar om i vad mån programmen är transparenta i den enkla meningen att förmånstagare och människor omkring dem vet vem som har rätt till en given förmån. Är denna förutsättning uppfylld skapas förutsättningar för kontroll och ansvarsutkrävande underifrån och från sidan. System som har så krångliga målgruppskriterier att förmånstagare inte kan se igenom dem omöjliggör sådant ansvarsutkrävande.

Det finns goda skäl till att ha en pragmatisk inställning till frågorna kring hur sociala trygghetssystem bäst utformas. En rad sociala, politiska och ekonomiska förutsättningar dikterar utrymmet för vad som är möjligt och dessa förutsättningar varierar från land till land. Man ska också påminna sig om att länder som har välutvecklade sociala trygghetssystem ofta låter olika typer av modeller verka parallellt. Mauritius, som har ett av de mest utvecklade sociala trygghetssystemen i Afrika söder om Sahara, är ett sådant fall. Landet införde universella ålderspensioner — lika för alla — redan på 1950-talet. På denna plattform har man sedan byggt ett avgiftsbaserat pensionssystem som med tiden utvidgats och nu omfattar cirka 60 procent av arbetskraften. Parallellt med detta har Mauritius även behovsprövade bidragssystem till särskilt utsatta grupper. En liknande utveckling har vi haft i Sverige.

ADMINISTRATIV KAPACITET

Har fattiga länder med svaga institutioner en praktisk möjlighet att hantera sådana här system? Och hur når man människor som har flera dagsmarscher till närmaste bankkontor?

Många utvecklingsländer, även låginkomstländer, har uppenbarligen klarat av det, så omöjligt är det inte. Men utmaningarna ska inte heller underskattas. Behovet av enkla och lättadministrerade system är särskilt angeläget i länder med svaga institutioner. Ett engagerat civilt samhälle som kan agera både hjälpreda och vakthund är av stort värde.

Ser vi till hur länder i praktiken tagit sig förbi de administrativa utmaningarna så finner vi mycket varierade lösningar. Ofta är det till stor hjälp att redan ha någon form av institutionell lösning att bygga vidare på. Intressant nog har modern teknik ofta varit lösningen. I Namibia har bankomater placerats på fordon som

besöker avlägsna landsändar. Människor som ska få ålderspension har utrustats med bankomatkort och identifieras med hjälp av digitaliserade fingeravtryck. Distributionen sköts av ett privat företag som handlats upp för ändamålet. I Lesotho betalas pensionerna i stället ut via de statliga postkontoren, precis som fallet var när de svenska folkpensionerna introducerades 1913. I Brasiliens *Bolsa de Familia* förses hushållen med särskilda bankkonton och bankomatkort, och de månatliga utbetalningarna kan ske från den centrala förvaltningen utan att behöva passera förbi några mellanhänder.

I länder där stora områden saknar täckning av bank- eller postkontor finns förhoppningar om att modern mobiltelefon teknik ska förändra förutsättningarna. Kenya är ett föregångsland när det gäller mobil bank teknik och där blir en allt större del av betalningssystemet mobiltelefonbaserat. I några pilotprojekt utnyttjas denna teknik även för att distribuera sociala transfereringar (Verclas, 2009).

INTERNATIONELLT BISTÅND

Vilken roll spelar då det internationella biståndet för de här sociala trygghetssystemen?

För det första kan man konstatera att sociala transfereringar och socialförsäkringar inte är en stor biståndsfråga, volymmässigt sett. Biståndsgivarnas samarbetsorganisation, OECD/DAC, har ett statistiskt rapporteringssystem där man kan få en fingervisning om andelen, även om statistiken har sina brister. Bara 1,6 procent (år 2008) av det totala biståndet har klassificerats på den rapporteringskod (benämnd *social/welfare services*) där stöd till socialförsäkringar och sociala transfereringar borde hamna. Mycket av detta tycks dessutom avse bistånd till kortsiktiga, humanitärt motiverade bidragssystem som upprättas i samband med naturkatastrofer och konflikter snarare än till uppbyggnaden av varaktiga, nationella system. För det svenska biståndet är denna andel ännu lägre, bara 0,3 procent, varav merparten avser insatser i Europa (OECD, 2011).

Biståndsgivarna inom OECD/DAC har nyligen kommit överens om riktlinjer för hur man bäst bör ge stöd till uppbyggnad av sociala trygghetssystem (se bilaga 1, OECD/DAC, 2009). Även Sverige har varit med och godkänt dessa. I korthet kan riktlinjerna sammanfattas på följande sätt:

- Biståndsgivarna bör svara positivt på det ökade intresset för den här typen av insatser i samarbetsländerna och ge lämpligt finansiellt stöd.
- Biståndsinsatserna bör riktas till nationellt definierade strategier och program och bygga vidare på ländernas egna satsningar.
- Det finansiella stödet bör utformas så att det blir både långsiktigt och förutsägbart, med hänsyn tagen till behovet av politisk och ekonomisk bärkraftighet.

Det finns alltså en ökad insikt om att biståndsgivarnas roll inte bör vara att sätta upp egna små pilotprojekt utan i stället bidra till genomförandet av nationellt ägda program.

De här rekommendationerna från OECD/DAC ger emellertid snabbt upphov till två följdfrågor: 1) Biståndet är tidsbegränsat, medan kostnaderna för sådana här system blir permanenta. Hur löser man den ekvationen? 2) Om det inte finns något politiskt intresse i samarbetslandet, hur förhåller man sig då?

Beträffande den första frågan så är det helt klart så att vi bör utgå från att det internationella biståndets roll är tidsbegränsad, om än långsiktig. Detta gäller åtminstone så länge det inte finns något som liknar globala skatter som finansierar mer permanenta transfereringssystem. Men för det första måste det konstateras att uppbyggnaden av den här typen av system kräver stora, initiala investeringar (planering, pilotfaser, ID-kort, utbildningar etcetera) där biståndets mer tillfälliga karaktär inte alls utgör ett problem.

För det andra bör man undvika att betrakta problemet med biståndsberoende som något som är unikt för just sociala transfereringar. I väldigt biståndsberoende länder finns detta problem ofta i än högre grad när det gäller löpande kostnader inom exempelvis undervisnings- och hälsosektorerna.

För det tredje så är det fullt möjligt att tänka sig resultatorienterade biståndsavtal som formuleras så att de på ett förutsägbart sätt definierar en kostnadsdelning mellan givare och samarbetsland som växlar över tiden så att biståndets roll gradvis minskar. Biståndets roll blir då att möjliggöra en tidigare expansion av de här systemen än vad som annars skulle ha varit möjligt (Holmqvist, 2010).

Beträffande den andra frågan, om länder där de politiska förutsättningarna saknas, finns det skäl att påminna sig det internationella biståndets begränsningar. Det är knappast en god idé att försöka tvinga länder att införa sociala trygghetssystem, ungefär på det sätt som IMF och Världsbanken utövat påtryckningar på länder för att de ska genomföra ekonomiska strukturanpassningsprogram. Det har visat sig vara en medicin som sällan ger de varaktiga reformer som eftersträvas. Att det internationella biståndet upprättar egna transfereringssystem och "kör förbi" samarbetsländernas institutioner är inte heller att rekommendera. Det kan möjligen försvaras som ett inslag i humanitära insatser efter naturkatastrofer eller krig, men knappast annars.

Däremot finns det ofta utrymme för dialog och erfarenhetsutbyten eller för att stödja aktörer inom det civila samhället som vill väcka debatt kring sociala trygghetslösningar. Vi vet, inte minst från vår egen europeiska historia, att inspiration

från vad som händer på andra sidan gränsen ofta kan vara betydelsefullt för ett lands val av socialpolitik. Detsamma tycks just nu vara på gång att ske bland utvecklingsländerna i ett allt intensivare syd-syd-samarbete där inte minst länder som Brasilien, Sydafrika och Indien engagerat sig.

SLUTORD

Sammanfattningsvis kan svaren på de sex kritiska frågorna som räknades upp i inledningen besvaras på följande sätt:

- **Effekterna:** Vi vet att dessa bidrag kan ha positiva och omedelbara effekter på sådant som fattigdom, undernäring, skolgång och ohälsa. Vi vet också att bidragen kan få mätbara spridningseffekter bortom den egentliga målgruppen. Våldigt mycket talar dessutom för att dessa system bör ses som en investering för framtiden och inte bara som omfördelad konsumtion: mänskligt kapital stärks, tryggare människor deltar lättare i den ekonomiska utvecklingen och social sammanhållning främjas. De negativa bieffekterna är begränsade och går att kontrollera.
- **Kostnaderna:** Många utvecklingsländer har uppenbarligen haft råd att stärka sina sociala trygghetssystem. Simuleringar för låginkomstländer i Afrika anger kostnaden för universella ålderspensioner och barnbidrag till 1 procent respektive 2-3 procent av BNP. För de fattigaste låginkomstländerna sätter ekonomin klara gränser, men allt talar för att det finns utrymme för att göra mer och upprätta system som tillåts expandera i takt med att ekonomierna växer.
- **Politiken:** Raden av nya sociala transfereringssystem är inte ett uttryck för en modefluga bland biståndsgivare och FN-organ. De länder som har institutionaliserat system med nationell räckvidd har i flertalet fall byggt upp dem på egna initiativ och finansierat dem själva. Det hör till undantagen att det är biståndet som står som initiativtagare eller finansiär, även om det har förekommit.
- **Utformning:** I utvecklingsländer, där den informella ekonomin dominerar på landsbygden och i städerna, har avgiftsbaserade försäkringslösningar sina klara begränsningar. Vad gäller sociala transfereringar så finns det skäl att inta en pragmatisk hållning till frågor om villkorsställande och behovsprövning/universalitet. Sociala, politiska och ekonomiska förutsättningar, som varierar från land till land, dikterar utrymmet för vad som är möjligt och för vilka argument för och emot som har mest tyngd.

- **Administrativ kapacitet:** Många utvecklingsländer har bevisligen kunnat hantera de administrativa utmaningarna. Det är viktigt att systemen görs enkla, inte minst för att minska risken för missbruk och korruption. Ny teknik väcker förhoppningar om enklare och billigare lösningar.
- **Biståndet:** Biståndet, inklusive det svenska, spelar idag en mycket marginell roll som finansiär av socialförsäkringar och sociala transfereringar. Men en samsyn tycks ha etablerats bland biståndsgivarna om hur ett utökat stöd bör utformas: bygg på inhemska initiativ i samarbetsländerna, gör långsiktiga åtaganden och — framför allt — gör mer!

Joseph Hanlon:

Välfärdssamhället Sverige som förebild – möjligheter och lärdomar

För 100 år sedan befann sig Sverige i en situation som mycket liknar många utvecklingsländers situation idag, med utbredd fattigdom, hög barnadödlighet och låg utbildningsnivå i befolkningen. Joseph Hanlon resonerar i denna artikel kring vilken roll de sociala trygghetssystemen har spelat i Sveriges utveckling från fattigt bondesamhälle till framgångsrikt industriland. Han hävdar att den rådande biståndsideologin under de senaste decennierna har motverkat utvecklingen av sociala trygghetssystem i utvecklingsländer. Sverige skulle kunna spela en viktig roll genom att utifrån den egna erfarenheten stödja andra länders strävan att införa sociala trygghetssystem, menar han.

Sveriges egna, framgångsrika utvecklingsstrategi under förra seklet ger bra vägledning i hur man kan utforma dagens bistånd till fattiga länder. I Sverige insåg man att sociala trygghetssystem inte var detsamma som välgörenhet eller improduktiva utgifter, utan snarare en nödvändig investering i Sveriges industrialisering. Med allmän, avgiftsfri ålderspension, allmän grundskola och utbredd hälso- och sjukvård åstadkom man en social omvandling som möjliggjorde en snabb industrialisering. Nu vänder sig länder i Syd till Europas historia för vägledning och uppmanar biståndsgivare att tänka över sin biståndspolitik.

Bistånds- och utvecklingspolitiken har genomgått dramatiska förändringar under de senaste tre decennierna. Sveriges och andra länders modell under 1970- och 1980-talen var att stimulera ekonomisk tillväxt genom direkta investeringar i den produktiva sektorn. Under 1990-talet skedde en tvär övergång till ”Washington Consensus”⁹ eller den ”nyliberala modellen”, baserad på marknadsliberalisering

9 Washington konsensus är en term för att beskriva den samsyn som funnits mellan Internationella valutafonden, Världsbanken och det amerikanska finansdepartementet om hur utvecklingsländers ekonomier bör reformeras. Ekonomen Williamson var den som 1989 lanserade begreppet och radade då upp tio punkter som denna samsyn bestod av, bland annat privatiseringar, avregleringar och en liberalisering av utrikeshandeln. Begreppet har av kritiker fått beteckna en ”nyliberal chockterapi” med negativa sociala konsekvenser medan andra anser att reformförslagen är ”utvecklingsekonomiskt sunt förnuft”.

och övertygelsen att ekonomisk utveckling och ett slut på fattigdomen skulle komma om bara den privata sektorn tilläts agera ostört. Utvecklingsländer tvingades genomföra drastiska nedskärningar i de offentliga utgifterna för att inte ”tränga undan” den privata sektorn och det förekom till och med stora nedskärningar inom hälso- och sjukvården och utbildningssektorn. Resonemanget löd att fattiga länder endast har råd med sociala utgifter efter att deras ekonomier har börjat växa.

MILLENNIEMÅLEN OCH BISTÅNDSTRENDER

I slutet på 1990-talet svängde pendeln delvis tillbaka. Man insåg att regeringar och biståndsgivare behövde ansvara för utbyggnaden av infrastruktur, till exempel vägar, men sociala utgifter och andra offentliga utgifter skulle hållas nere och det fick inte förekomma någon statlig inblandning i ekonomin. Washington Consensus-modellen fick dessutom en utmaning i FN:s millenniemål vilka är fokuserade på konkreta resultat i människors välfärd. Det internationella samfundet slingrade sig dock undan genom att selektivt koncentrera sig på millenniemålen 2–6, de som gäller hälsa och utbildning snarare än fattigdom. OECD-statistik visar att Sveriges bistånd till stor del följde detta mönster. 1996 gick 27 procent av det svenska biståndet till ekonomisk infrastruktur och produktiva sektorer. 2004 hade andelen fallit till 9 procent och steg endast till 13 procent till år 2008.

Det internationella samfundet har till stor del försummat millenniemål 1: att andelen människor som lever på mindre än en dollar om dagen och andelen som hungrar ska halveras. Ytterst är målet full och produktiv sysselsättning och anständigt arbete åt alla. Inget land kommer att uppnå allt detta. Fattigdomen minskar inte i Afrika och nya arbeten skapas inte. Mellan 1980 och 2005 ökade antalet fattiga människor i Afrika från 214 miljoner till 391 miljoner, även om att andelen människor som lever i fattigdom sjönk något, från 54 till 51 procent¹⁰ (Chen & Ravallion, 2008). Anledningen till detta är att Washington Consensus-modellen framför allt främjade utländska investeringar och att de stora internationella företagen gjorde kapitalintensiva investeringar som inte skapade särskilt många jobb. Man skulle kunna tänka sig att de små och mellanstora företagen inom den inhemska privata sektorn skapade jobb i utvecklingsländerna men så skedde inte, delvis på grund av att den nyliberala modellen inte tillät att regeringarna gynnade inhemska företag.

Ökat biståndsberoende

I och med att biståndsgivare har gett stöd för att uppfylla millenniemålen har hälso- och utbildningssektorerna upplevt en snabb expansion under det senaste

10 Världsbankens beräkning av människor som lever på under 1,25 USD om dagen.

årtiondet. En oavsiktlig konsekvens av Washington Consensus-politiken har dock varit att den ekonomiska tillväxten varit liten och att skattebasen därför heller knappt har tillåtit att öka för att finansiera dessa tjänster. Biståndet leder alltså till ökat beroende eftersom biståndsgivarna kommer att behöva betala för underhåll av skolor och hälsokliniker och löner till de nya lärarna och sjuksköterskorna.

Länderna i Syd påpekar allt oftare att den otyglade, fria marknaden inte är den bästa eller enda utvecklingsstrategin, och de pekar på skillnaderna mot de europeiska ländernas historia. Dessa länder stödde framväxten av kooperativa företag och en inhemsk privat sektor genom att skapa olika incitament, ge subventioner och upprätthålla handelsskydd. Men den riktigt fundamentala utmaningen mot Världsbanken och 1990-talets biståndstänkande kom från upptäckten att det inte finns någon tydlig gräns mellan det sociala och det ekonomiska: pensioner och barnbidrag är inte ofinansierbara sociala utgifter som ”tränger undan” privata investeringar, utan snarare nödvändiga investeringar för att stödja utvecklingen av småföretag och en inhemsk privat sektor. Länderna i Syd uppmanade därför Sverige och andra europeiska biståndsgivare att se tillbaka på sin egen utveckling, där social trygghet kom före ekonomisk tillväxt, inte efter.

Syds svenska alternativ

I slutet av 1990-talet började allt fler länder i Syd ifrågasätta marknadsfundamentalismen. Asienkrisen 1997 drabbade Syd hårdare än industriländerna, vilket fick ledande länder i Syd att göra förändringar som senare dämpade effekterna av 2008-års finanskris. De länder som inte var beroende av bistånd gav staten en större roll i ekonomin och reglerade marknaden mer.

Fler och fler länder i Syd har kommit fram till att Sverige gjorde helt rätt från början och att sociala transfereringar är viktiga investeringar som kommer före ”utvecklingen” snarare än efter. Tre länder gick i spetsen i slutet av 1990-talet. Mexiko utvecklade ett familjebidrag som nu uppgår till i genomsnitt 38 dollar i månaden och utbetalas till 22 procent av befolkningen. I Brasilien utökades den avgiftsfria ålderspensionen till att omfatta bönder och människor inom den informella sektorn och man införde även ett familjebidrag, vilket har gjort att 39 procent av befolkningen får kontantstöd idag. I Sydafrika inrättades en avgiftsfri ålderspension för alla över 63 år som inte får någon annan pension (85 procent av de äldre) och ett barnbidrag som når de fattigaste 55 procenten av barn under 15 år. Framgångarna med dessa program ledde snabbt till att liknande program infördes i andra länder. Idag har fler än 45 länder i Syd infört breda sociala trygghetssystem (folkpensioner, barnbidrag, familjebidrag och beredskapsarbeten eller garanterad sysselsättning) som tillsammans når fler än 190 miljoner familjer.

SVERIGE OCH CHILE

Forskare i Syd började även titta närmare på industriländernas industriella utveckling och upptäckte, liksom den engelska författaren John Selden 350 år tidigare, att ”gör som jag säger, inte som jag gör” är hycklarens refräng.¹¹

Sydcoreafödde Cambridge-ekonomen Ha-Joon Chang påpekar att ”i motsats till den allmänna föreställningen visar historien att de rika länderna inte utvecklades efter den politik och de institutioner de nu rekommenderar, och ofta påtvingar, utvecklingsländerna. Tyvärr är detta numera föga känt eftersom kapitalismens ’officiella historieskrivare’ har lyckats väl med att skriva om historien”. Chang ställer sig frågan ”hur kom det sig egentligen att de rika länderna blev rika?”. Hans svar lyder ”det korta svaret är att industriländerna inte nådde sin nuvarande ställning genom den politik och de institutioner de nu rekommenderar åt utvecklingsländerna”. Han citerar den tyska 1800-talsekonomen Friedrich List, som anmärkte att ”det är mycket vanligt att när någon når kulmen av sin styrka sparkar han undan stegen som hjälpt honom dit i syfte att hindra andra från att klättra upp efter honom”. Chang gav sin bok från 2003 titeln *Kicking Away the Ladder* och boken vann år 2003 Gunnar Myrdal-priset, som utdelas av European Association for Evolutionary Political Economy (Ha-Joon Chang 2002; 2003).

Liknande utgångsläge ingen garanti

J Samuel Valenzuela, Chilefödd professor vid University of Notre Dame, jämför sitt lands historia med Sveriges (Valenzuela, 2011). Han berättar att de båda länderna ”var påfallande lika i början av 1900-talet men att skillnaderna sedan växte i takt med att Chile hamnade efter i utvecklingen”. Länderna hade små befolkningar (tre miljoner i Chile och fyra miljoner i Sverige) och ekonomierna var inriktade på exploatering av naturresurser. Båda nationernas befolkningar bestod av gruvarbetare, skogshuggare, bönder och fiskare. BNP per capita var nästan på samma nivå, Sveriges endast 16 procent högre, ca en tredjedel av befolkningarna levde i fattigdom och barnadödligheten var hög.

Sedan satte de dock av i mycket olika kurs, och Valenzuela pekar ut en avgörande skillnad. I början av århundradet hade båda länderna födelsetal motsvarande fyra eller fem barn per kvinna. I Sverige sjönk födelsetalen till endast två barn per kvinna redan på 1930-talet medan samma sak skedde i Chile först på 1960-talet. Detta hade stor inverkan på ländernas ekonomiska strukturer. Den totala BNP-tillväxten var likartad men Chile upplevde mycket lägre tillväxt av BNP per capita.

11 Table Talk, i vilken detta förekommer, publicerades inte förrän 1689 (efter hans död) och redigerades av Richard Milward.

Ärftlig fattigdom

Höga födelsetal är oproportionerligt koncentrerade till fattiga familjer. Ett land med hög befolkningstillväxt förblir därför ett land med stor andel fattiga, som för vidare fattigdomen från generation till generation. Familjerna, hävdar han, är för fattiga för att investera i utbildning åt sina barn, vilket ger en stor lågutbildad arbetsstyrka. Investerare placerar därför i första hand sina pengar i produktion som endast kräver lågutbildad personal, vilket ger upphov till en låglöneekonomi. Den informella sektorn växer sig stor i och med att många försöker hanka sig fram som ”småmyntskapitalister”, som Valenzuela kallar dem. ”Slutresultatet är nationella ekonomier med stor ojämlikhet, många som lever i fattigdom och låg produktionsnivå”, så som i Chile. Så fortsätter det än idag i många länder i Syd.

I Sverige, där familjerna var mindre, kunde man utbilda barnen och folkskolan blev allmän redan 1842. Lönerna steg till följd av att färre ungdomar kom in på arbetsmarknaden och att fackföreningarna var starka. Bättre utbildade arbetare gjorde det möjligt för investerare att utveckla nya, mer avancerade produkter och produktionstekniker, vilket ökade produktiviteten och höjde lönerna. Med färre nyinträden på arbetsmarknaden behövde dessutom färre hitta försörjning inom den informella sektorn medan de som bedrev egen näringsverksamhet ofta, tack vare sin utbildning, kunde grunda framgångsrika företag. Sammantaget beskrivs Sverige här som ett land “med mer jämlikhet, högre löner, mindre skillnader i hushållens konsumtionsmönster [och] fler innovationer och högre produktivitet”.

Pensioner och hälsovård gör skillnad

För Valenzuela är den viktigaste skillnaden den allmänna ålderspensionen. I Sverige införde man 1913 ett system som gav alla män och kvinnor över 67 en statsfinansierad folkpension; utbetalningarna började direkt. I Chile följde man Otto von Bismarcks tyska socialförsäkringsmodell, där formellt anställda arbetare fick betala in till en fond och pensioner endast betalades ut efter att arbetarna själva gått i pension. Valenzuela påpekar att i princip ingen fick ålderspension i Chile före 1950-talet.

En annan viktig faktor var att man i Sverige från och med 1917 introducerade allmänt tillgängliga hälso- och sjukvårdsinstitutioner med fokus på barn, vilket resulterade i kraftigt minskad barnadödlighet. Chile införde istället ett komplicerat sjukförsäkringssystem som endast gällde arbetare inom den formella sektorn, och barnadödligheten förblev hög ända in på 1960-talet.

Poängen med pensioner och hälso- och sjukvård är att människor är beroende av barn som kan ta hand om dem när de blir gamla eller om de blir sjuka – barnen är en sorts försäkring. När barnadödligheten är hög är det viktigt att skaffa många barn och i fattiga familjer som inte sätter barnen i skola får de snabbt ett

ekonomiskt värde och kan arbeta på åkern eller som gatuförsäljare. Folkpensioner innebär att människor kan lita på staten när de blir gamla och de behöver därmed inte lika många barn. Trenden förstärks av en låg barnadödlighet och det blir klokt att investera mer i att utbilda barnen. Folkpensioner ökar också arbetskraftens rörlighet, en annan viktig faktor i den svenska utvecklingsmodellen. Jordbrukare är beroende av jorden och även de som flyttar till staden för att arbeta behåller ofta lite mark som en sorts försäkring. Något att återvända till när de blir för gamla för att arbeta. Folkpensioner ger lantbrukare möjligheten att bryta denna koppling och bli stadsbaserade arbetare.

Simon Szreter (2007), docent i historia och offentlig politik vid University of Cambridge, påpekar att fattiglagarna i 1600-talets England främjade arbetskraftens rörlighet: bönder och jordägare kunde enkelt anställa och friställa tillfällig arbetskraft. Sociala trygghetssystem för arbetare i kombination med försörjning av äldre innebar att jordbrukarna blev mindre beroende av jord och familj för sin sociala trygghet och kunde flytta in till städer för att söka arbete. Detta stimulerade i sin tur den ekonomiska tillväxten. Szreter för resonemanget att England "gick från en liten, medelmåttig ekonomi i Europas periferi till världens ledande ekonomi främst på grund av den ökade effektiviteten inom jordbrukssektorn"¹². Vid mitten av 1600-talet blev England det första landet i världen att inte längre uppleva dödsfall till följd av nationella svältkatastrofer.

Social trygghet en förutsättning för tillväxt

Szreter menar att Englands historia är mycket relevant för dagens utvecklingsländer. Utan sociala trygghetssystem är det rationellt att försöka samla på sig tillgångar och söka skydd hos godsherrar. Han säger att "den själv rättfärdiga (och hycklande) västerländska retoriken som fördömer 'korruption' inom statsapparaten och i samhället i övrigt i världens fattigaste länder till stor del är en stor missuppfattning".

Det hävdas ofta att mindre utvecklade länder inte har råd med social trygghet, men Szreter hävdar att historien lär oss att fattiga länder inte har råd att *inte* utveckla sociala trygghetssystem. Dessa utgör en nödvändig förutsättning för ekonomisk tillväxt, stimulerar tillväxten av marknader och ökar arbetskraftens och kapitalets rörlighet.

Valenzuela menar att det är fel att betrakta folkpensioner som en belastning med negativ inverkan på utvecklingen. Istället utgör de en del av ett paket som är nödvändigt

¹² sid. 67-86.

för att ”utlösa de förändringar som ger en gynnsam social grogrund för framgångsrik utveckling med 1900-talets teknologi och marknader”. Delvis baserat på Valenzuelas rekommendationer införde Chile år 2008 en allmän, avgiftsfri ålderspension. Det var ett av Michelle Bachelets vallöften när hon valdes till president år 2005.

I södra Afrika har nu sju länder avgiftsfria ålderspensioner som omfattar mer än 80 procent av befolkningen och dessa pensioner har haft liknande effekt. Göran Holmqvist vid Nordiska Afrikainstitutet drar i en studie slutsatsen att ”införandet av omfattande ålderspensioner i Afrika söder om Sahara kan kopplas till en minskning av barnafödandet med mellan 0,5 och 1,5 barn per kvinna” (Holmqvist, 2010).

SKYLLA FATTIGDOMEN PÅ DE FATTIGA?

Folkpensioner var startskottet för kontanta sociala transfereringar i Europa i början av 1900-talet och i Brasilien och södra Afrika under 1990-talet. På många sätt utgör de den politiskt mest gångbara formen av social trygghet eftersom vi alla hoppas bli gamla och själva kunna få en sådan social trygghet. Många av oss har dessutom föräldrar eller morföräldrar som behöver stöd och en folkpension minskar därmed vår egen börda. Folkpensioner är alltså politiskt populära eftersom de betraktas som något alla kan dra nytta av – inte bara välgörenhet eller något endast för de extremt fattiga. De är även populära eftersom de undgår två vanliga invändningar från medelklassen: att bidrag skapar beroende och innebär slöseri med resurser. Kontantstöd avfärdas nämligen ibland av dem som har det bättre ställt som något som skapar en bestående beroendekultur och de brukar därför kräva någon form av ”utfasningsstrategi”, vilket ålderspensioner givetvis har eftersom de upphör när människor dör. Rika människor hävdar dessutom ofta att fattiga slösar bort pengarna, men denna nedsättande attityd gäller i allmänhet inte mot äldre människor som har arbetat hela livet och får slösa bort sina pengar om de vill.

I praktiken slösas pengarna inte alls bort utan delas gemensamt inom familjen. Därför spelar det mindre roll vilken typ av bidrag det handlar om. Till exempel kommer såväl pensioner som familjebidrag och barnbidrag barnen till del. Övergången till mer allmänna kontantstöd är dock ofta svår. De mer välbeställda brukar anse att de förtjänar sin ställning och skyller därmed, om än indirekt, fattigdomen på de fattiga själva. Om fattigdomen endast berodde på att fattiga saknade pengar skulle de välbeställas (till exempel författarna till denna bok) ställning kunna ifrågasättas. Det finns dock skillnader i inställning, särskilt om man jämför över Atlanten.

Olika synsätt, olika metoder

Internationella opinionsinstitut ställer ibland samma fråga i flera länder, och mellan 1995 och 2000 frågade de ”varför finns det enligt din mening människor i

detta land som lever i nöd?” (World Values Survey). I Sverige svarade endast 22 procent att det berodde på att fattiga människor var lata eller saknade viljestyrka medan 78 procent angav orättvisor i samhället som orsak. I andra europeiska länder och länder i Syd, till exempel Brasilien och Sydafrika, fick man liknande svar. I USA däremot skyllde 61 procent på de fattiga och endast 39 procent på orättvisor i samhället.

Dessa svar återspeglar hur mycket vanligare det är med kontanta sociala transfereeringar i Europa medan man i USA förlitar sig på välgörenhet och stigmatiserande metoder, exempelvis matkuponger. Enligt beräkningar utförda av OECD (Hanlon, Barrientos & Hulme, 2010) använde Sverige år 2005 14 procent av BNP till sociala transfereringar och detta minskade fattigdomen med 80 procent medan USA endast använde 8 procent, vilket minskade fattigdomen med endast 35 procent (Sverige är förresten inte det mest generösa landet: Frankrike, Österrike och Tyskland lägger 16-18 procent av BNP på sociala transfereringar).

Nyliberalismen och Chicagoskolans marknadsliberala teorier som växte fram på 1970-talet var i mycket hög grad grundade i den amerikanska inställningen att fattiga har sig själv att skylla för sin nöd. Det var en tid då *”greed is good”*-tänkandet dominerade: de rika var inte bara förtjänta av sitt välstånd. Man spred också det tilltalande budskapet att det var bra att sträva efter rikedom eftersom överflödet skulle *”sippra ned”* och hjälpa de fattiga (*”trickle down”*). De internationella finansiella institutionerna Världsbanken och Internationella valutafonden har dessutom sina säten i Washington och de påverkades därför mycket av det amerikanska idéklimatet, vilket ledde till att de tog till sig nyliberalismen och började arbeta hårt med att driva igenom dess idéer.

”Trickle down”

Efter kalla krigets slut accepterade många biståndsgivare de internationella finansiella institutionernas linje och villkorade biståndet med att mottagarna skulle följa olika program från Internationella valutafonden och Världsbanken. Dessa innehöll i sin tur hårda villkor om minskade utgifter för sjukvård, utbildning och sociala program, stopp för subventionering av jordbruket och privatiseringar. Staten tvingades upphöra med all inblandning i ekonomin och istället försöka locka till sig utländska investerare.

Peter Townsend (2009), ledande expert på barnfattigdom, skrev strax före sin död år 2009: “Mäktiga Världsbanken har planterat den nyliberala ideologin hos regeringar, företag och konsumenter och hjälpt till att försvaga staten och förstärka den ekonomiska ojämlikheten och fattigdomen. (...) Banken förespråkar en katastrofal politik, till exempel sin ynkliga och ytliga fattigdomsbekämpning, tillämpar asociala, diskriminerande villkor och har endast begränsad erfarenhet av, och små

resurser till, att investera direkt i arbeten, tjänster och människor”. Han uppmanade dessutom Världsbanken ”att implementera en ny strategi för social utveckling som bör inkludera skapandet av nya arbeten, nya skattesystem, organiserad internationell planering, ansvarigt ledarskap, social trygghet och andra offentliga tjänster”.

Redan i början av 1990-tal växte bevisen för att modellen inte fungerade och den presenterades allt oftare som något man var tvungen att sätta sin tillit till: resultaten skulle komma så småningom. Vid slutet av 1990-talet stod det emellertid klart att så inte var fallet. Biståndsgivarna fortsatte att lyssna till budskapet från Washington, och de fattigaste länderna hade inget val. Några större länder i Syd som inte var beroende av bistånd, med Mexiko, Brasilien och Sydafrika i spetsen, kunde dock utmana de rådande föreställningarna.

Ett grundläggande antagande från de länder i Syd som införde olika former av sociala transfereringar var att man kunde lita på att de fattiga skulle använda pengarna på ett klokt sätt. Det innebar en så kraftig utmaning mot den nya tron på girighet och nyliberalism att det internationella samfundet krävde detaljerade studier och varje gång en sådan studie visade att kontantstöd fungerade begärde man fler studier. Resultatet var att när vi började skriva en bok om kontantstöd, *Just Give Money to the Poor* (Hanlon m fl, 2010), fanns det redan en mängd studier utförda av framstående forskningsinstitut och universitet, och alla visade samma resultat.

DELA INOM FAMILJEN

I allmänhet ger studier om konstantstöd en samstämmig bild. Hur bidragets officiella utformning än ser ut (ålderspension, barnbidrag eller familjebidrag) delar man pengarna inom familjen, och det är barnen som gynnas mest. Normalt läggs halva bidraget på mat, och då inte bara på mer mat utan även på en mer varierad och näringsrik kost. Den näst största delen går direkt till barnen, främst i form av skor, kläder och skolrelaterade utgifter. Slutligen investerar man en del för att försöka öka inkomsten, i till exempel gödsel, bättre utsäde, fler varor att sälja eller resor för att hitta arbete.

Brist på pengar och därpå följande matbrist är den främsta orsaken till undernäring. Därför är minskad barnadödlighet och minskad undernäring viktiga framgångsindikatorer för kontantstöd. Studier utförda i Brasilien, Mexiko, Nicaragua och Sydafrika visar en dramatisk minskning av den kroniska undernäringen hos barn. Måttet för undernäring är hämmad tillväxt och barn som lever i hushåll som får kontantstöd blir längre. Under barnets två första levnadsår sker en kritisk mental och fysisk utveckling som inte går att kompensera senare i livet. Hos barn som växer upp i hushåll som får kontantstöd ser man förbättrad mental och fysisk utveckling. Skolresultaten är bättre både för att barnen börjar skolan med bättre

mental utveckling och för att de slipper gå hungriga till skolan och somna under lektionerna. Barn i hushåll som får kontantstöd missar färre dagar i skolan, både för att de är friskare och för att föräldrarna inte behöver dem hemma som arbetskraft. Detta gäller såväl hushåll med pensioner som med formella barnbidrag.

Sociala transfereringar bidrar alltså i hög grad till att minska den generationsöverskridande fattigdomen i Syd, precis som tidigare i Sverige. Barn från fattiga hushåll utvecklas till friskare och bättre utbildade vuxna med minskad risk för egen fattigdom.

FRÄMJA TILLVÄXT

Det är uppenbart att man minskar de fattigas omedelbara fattigdom om man ger dem pengar, och som vi har sett minskar dessutom risken för att fattigdomen går i arv. Den främsta orsaken till att man är så entusiastisk för kontantstöd i Syd är dock att de stimulerar tillväxten och därmed leder till påtaglig utveckling. Det är i detta avseende som länderna i Syd utmanar det förhärskande biståndsparadigmet i de rika industriländerna och utmaningen är fyrfaldig:

- de fattiga är fattiga för att de saknar pengar, inte för att de är dumma eller missköter sig,
- det är bättre att ge pengarna direkt till de fattiga än att ge dem till de rika och hoppas att de ska sippra ner till de fattiga,
- det är i huvudsak efterfrågan som är problemet i fattiga länder, inte utbudet,
- staten spelar en central roll i att stimulera ekonomin och den ekonomiska tillväxten.

Kontantstöd stimulerar tillväxten på två sätt. För det första stimulerar de efterfrågan i den lokala ekonomin, för det andra minskar de riskerna, vilket ger fattiga möjligheter att investera.

Ökad efterfrågan skapar tillväxt

Den inhemska efterfrågan är den enskilt viktigaste faktorn som bidrar till ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna. Den allmänt utbredda och ihållande fattigdomen innebär dock att efterfrågan är låg, vilket enligt UNCTAD:s *Least Developed Countries Report 2006* hämmar tillväxten. Nyliberala utvecklingsmodeller lägger stor vikt vid utbudssidan, d.v.s. att man ska göra det lättare för privata företag att bedriva sin verksamhet. UNCTAD har dock kommit fram till att detta inte är det viktigaste. Orsaken till att företag i fattiga länder inte är särskilt framgångsrika är inte byråkrati och regleringar utan att människor är för fattiga för att kunna köpa deras produkter. Detta utlöser en kedjereaktion där nya företag främst inriktar sig på den välbärgade eliten, utländska investerare eller biståndsbranschen samtidigt som fattiga och lantliga områden stagnerar. Kontantstöd skiftar balansen eftersom

de ger mer pengar åt fattiga som i sin tur tenderar att spendera dem lokalt. De köper till exempel mat från grannar och lokala butiker, kläder från lokala skräddare och lokalproducerade byggmaterial till sina hus. Därmed cirkulerar pengarna lokalt, ofta två eller tre gånger, vilket kallas multiplikatoreffekten. Fattiga människor köper mest lokalproducerade varor medan rika köper fler importvaror. Sociala transfereringar är alltså en bra metod för att stimulera den lokala produktionen.

Den kanske största överraskningen, och den som har varit svårast för skeptiker i de rika industriländerna att acceptera, är emellertid att kontantstöd främjar investeringar och sysselsättningen. Istället för att göra människor lata uppmuntrar de i själva verket dem att arbeta mer. Nyckelfaktorn verkar vara risk. ”Att leva under ständigt hot om kraftigt inkomstfall, och därmed konsumtionsfall, gör troligtvis fattiga familjer i allmänhet mer motvilliga att ta risker än andra familjer”, skriver Santiago Levy, huvudarkitekten bakom det mexikanska familjebidragsprogrammet *Oportunidades* (Levy, 2006). Fattiga familjer klamrar sig fast vid ”traditionella jordbruksmetoder som ger lägre men säkrare avkastning, vilket minskar fördelarna de skulle kunna få från program för landsbygdsutveckling. Minskad osäkerhet för fattiga hushåll om den framtida tillgången på mat skulle därför kunna ge dem möjligheten att delta i produktionshöjande men riskfyllda projekt eller göra mer långsiktiga investeringar”.

För de fattigaste spelar varje liten slant stor roll. För en småskalig jordbrukare innebär det en stor risk att lägga pengar på gödningsmedel idag i hopp om att få en större skörd om sex månader. Ska barnen gå hungriga nu för att förhoppningsvis få mer mat om ett halvår? Vad händer om regnet uteblir, skörden drabbas av skadedjur eller priserna faller och värdet på skörden sjunker lägre än priset på gödsel? Sådana frågor tvingar fattiga människor att handla försiktigt, att använda beprövade metoder och att inte ta risker med nya grödor eller med att leta efter bättre jobb.

Minska riskerna

Ett avgörande inslag i den nyliberala utvecklingsmodellen har varit att flytta över riskerna på de allra fattigaste. Avregleringar och färre begränsningar inom näringslivet har gjort det lättare och billigare för företag att avskeda sina anställda. Därtill har kravet på statens minskade inflytande medfört nedskärningar i den sociala tryggheten, exempelvis arbetslöshetsförsäkringen, och minskat stöd till småbönder. Detta är naturligtvis motsatsen till den svenska modellen, där en generös statlig socialförsäkring uppmuntrar flexibilitet på arbetsmarknaden (Sjögren Lindquist & Wadensjö, 2007) och statligt stöd till lantbrukskooperativ gav en garanterad marknad. Mikrokrediter, som varit mycket populära bland biståndsgivare de senaste åren, följer denna modell. Om en bonde lånar pengar för att köpa gödningsmedel och skörden slår fel drabbas han inte bara av förlorad inkomst utan måste även betala tillbaka lånet.

Vad länderna i Syd har förstått är att kontantstöd fungerar som en sorts försäkring som minskar riskerna. Avgörande för kontantstöd, till exempel i form av folkpensioner, barnbidrag och familjebidrag, är att de är regelbundna och förutsägbara: man kan planera efter dem och räkna in dem i familjens budget. Alla studier visar att en del av bidraget går till att köpa gödsel eller fler varor att sälja, till att experimentera med nya grödor och marknader eller till att leta nytt arbete. Den lilla extra summan pengar innebär att sådana investeringar inte sker på bekostnad av mat till barnen och att familjen, om skörden slår fel, åtminstone kan vara säker på att få någon form av inkomst.

Studier från Mexiko visar att kontantstöd verkligen stimulerar investeringar och att dessa investeringar är lönsamma. Världsbanken chockades av att få reda på att investeringar gjorda med hjälp av familjebidrag gav en avkastning på 18 procent – långt över det mexikanska genomsnittet (Gertler m fl, 2006). Fattiga behöver ingen rådgivning från internationella finansiella institutioner, NGO:er eller biståndsgivare eftersom de redan vet hur man gör lönsamma investeringar. De behöver pengar, inte råd. Studier från Mexiko, Indien och Etiopien visar att mottagare av kontantstöd är mer benägna att köpa gödsel och använda högavkastande utsäde. I Bolivia har köttproduktionen ökat eftersom pensioner används till att köpa djur. Bolivianska bönder kunde förut inte fullt ut utnyttja den mark de fick efter en tidigare jordreform, men pensioner ger nu pengar till investeringar. I sydafrikanska städer använder försäljare inom den informella sektorn kontantstöd till att öka sitt varuutbud. Pensionärsledda hushåll har ofta brist på arbetskraft, och pensionen används ibland för att anställa jordbruksarbetare.

Forskning visar att hushåll i Brasilien och Sydafrika som får kontantstöd deltar i arbetsmarknaden i hög grad. Det beror till stor del på att bidragen ger pengar till bussbiljetter och mat för de som ger sig ut för att leta arbete. I Sydafrika har mödrar fått större möjligheter att lönearbeta eftersom barnbidraget gör det möjligt för far- eller mormödrar att ta hand om barnen.

I stället för att göra människor lata uppmuntrar bidrag dem i själva verket att arbeta mer. ”Motståndarna säger att om man ger människor pengar, särskilt fattiga människor, blir de lata. Varför arbeta om man får manna från himlen?” anmärker namibiska biskopen Dr. Zephania Kameeta (Haarmann m fl, 2009). Men hans erfarenheter i Namibia ger en helt annan bild. ”Läser man noga Andra mosebok, kapitel 16, upptäcker man att Israels folk under den långa resa undan slaveriet fick manna från himlen. Det gjorde dem inte lata utan gav dem möjligheten att orka ta sig fram genom öknen. [...] I det sammanhanget skulle ingen säga att manna från himlen gjorde Israeliterna beroende. Tvärtom blev det möjligt för dem att kämpa vidare.”

SLUTSATS: GLÖM INTE HISTORIEN

För två decennier sedan var Sveriges biståndspolitik världsledande och baserades på landets egen framgångsrika utveckling. Sedan dess har Sverige påverkats av ett nytt paradigm och en ny övertygelse som har uppmanat landet att ignorera sin egen historia och anmärkningsvärda utveckling. Ledare och forskare i Syd säger nu till Sverige: minns er egen historia och dra lärdom från den. Minns hur pensioner, sjukvård och stöd till lantbrukskooperativ för hundra år sedan påskyndade er egen industriella utveckling, och minns det viktigaste er historia har att lära oss: sociala transfereringar är varken välgörenhet eller slöseri med pengar utan nödvändiga investeringar för att åstadkomma utveckling.

Sverige skulle på tre sätt kunna bli det land som leder vägen framåt: För det första pågår det en intern debatt inom de internationella, finansiella institutionerna med ganska skarpa motsättningar. En del av dem som arbetar vid Internationella valutafonden och Världsbanken har upptäckt att kontantstöd faktiskt gynnar utvecklingen av den privata sektorn. Den nordisk-baltiska gruppen har verkställande direktörer inom både Världsbanken och Internationella valutafonden och Sverige skulle kunna använda sitt inflytande bland de andra nordiska länderna och inom gruppen för att stödja dem som anser att social trygghet är bra för utvecklingen. Landet skulle också kunna ge mer stöd åt ILO, FN:s internationella arbetsorganisation, som har förespråkade sociala transfereringar i många år.

För det andra är Sverige en viktig och inflytelserik biståndsgivare. Landet deltar i givarsamordningsgrupper för budgetstöd åt flera länder, och det långvariga biståndsgivandet innebär att landet respekteras av andra biståndsgivare och mottagarländernas ministrar. Bara genom att berätta om sin egen historia skulle Sverige kunna visa biståndsberoende länder (och påminna sig självt om) att det finns fler än en framgångsrik utvecklingsmodell.

För det tredje skulle Sverige kunna bygga vidare på sin egen historia genom att främja globala rättigheter. Innan han avled pläderade Peter Townsend, ledande expert på barnfattigdom, för ett världsomfattande barnbidrag som skulle ges till alla världens barn och finansieras genom en global skatt. En sådan skatt skulle kunna vara en Tobinskatt på valutahandel eller en koldioxidskatt på flygresor. En eventuell kampanj för ett världsomfattande barnbidrag eller en global folkpension för alla över 70 år skulle behöva en stark förkämpe med både moralisk och politisk tyngd. Den rollen skulle Sverige kunna axla.

Sverige skulle kunna använda det egna biståndet och sin ställning i världen för att arbeta för sociala trygghetssystem och använda den egna erfarenheten som exempel på framgångsrik ekonomisk utveckling.

Claudia & Dirk Haarman:

Namibia – ett pilotprojekt med inkomststöd för alla

I denna artikel diskuterar författarna Claudia och Dirk Haarman vilken roll ett allmänt, grundläggande inkomststöd kan spela för fattigdomsbekämpning och utveckling. Artikeln baseras på världens första pilotprojekt om grundläggande inkomststöd – *Basic Income Grant* eller BIG. Projektet genomfördes i byn Otjivero i Namibia, där alla under de två åren 2008 och 2009 fick ett ovillkorat kontantstöd på 100 namibiska dollar (ca 100 kronor) i månaden. Utvärderingen visar att kontanta bidrag har stor potential att minska fattigdom, genom att motverka undernäring och ohälsa och genom att stimulera lokal ekonomisk utveckling.¹³

Namibia är rikt på naturresurser som guld, diamanter, uran och fisk. Landets folkmängd är liten, ca 2 miljoner. Trots det kämpar landet – 20 år efter sin självständighet 1990 – för att förbättra levnadsförhållandena för majoriteten av befolkningen. Enligt den senaste officiella statistiken hade arbetslösheten ökat till över 51 procent år 2009 (Ministry of Labour and Social Welfare, 2009), en ökning med 13 procentenheter på två år. Andelen barn under fem år som är undernärda är 30 procent. Internationellt sett är detta en mycket hög siffra (Cullinan, 2010). Trots ökade offentliga utgifter inom hälso- och sjukvårdssektorn har mödradödligheten fördubblats under de senaste fjorton åren och ligger för närvarande på 449 dödsfall per 100 000 födslar (Cullinan, 2010). 60 procent av befolkningen lever under den internationella fattigdomsgränsen på 1 amerikansk dollar om dagen (Haarmann & Haarmann 2005:34). Situationen förvärras dessutom av att hiv är mycket utbrett – ca 20 procent av befolkningen är smittad. Trots att det finns ett offentligt finansierat behandlingsprogram har aids varit den främsta dödsorsaken i Namibia sedan 1995.

13 Artikeln bygger på forskningsresultaten från det första pilotprojektet och rapporten *Making the difference! The BIG in Namibia*. Forskningen och rapporten var resultatet av ett projekt bestående av flera forskare och författare, främst Herbert Jauch, Hilma Shindonola-Mote, Nicoli Nattrass, Mike Samson samt Claudia och Dirk Haarman. Artikeln använder sig av forskningsresultaten och -rapporten. Vi uppmärksammar härmed tacksamt de andra författarnas bidrag till boken. För ytterligare uppgifter och bakgrundsinformation se: http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_o8b.pdf

Dessa indikatorer ger en bild av den fattigdom och de prövningar som det stora flertalet människorna i Namibia lever med. Därtill är gini-koefficienten¹⁴, ett mått på ojämlik inkomstfördelning, bland de högsta i världen. Enligt den senaste utvecklingsrapporten från UNDP (UNDP, 2010:154) ligger den på 0,743, vilket är högst i världen. Gini-koefficienten visar att det finns ansevärliga tillgångar i landet men att fördelningen är mycket skev och endast kommer några få privilegierade till gagn medan majoriteten av folket kämpar för sin dagliga överlevnad.

Den demokratiskt valda regeringen som formats ur den tidigare befrielserörelsen har lovat att förbättra befolkningens levnadsförhållanden. De senaste 20 årens politik och åtgärder har dock inte lyckats rubba vare sig fattigdomen, arbetslösheten eller ojämlikheten. Utifrån erfarenheterna med pilotprojektet för grundläggande inkomststöd argumenterar vi i denna artikel för att ett sådant bidrag bör införas på nationell nivå eftersom det skulle kunna minska just dessa problem. Det är en relativt snabb och enkel metod för att nå ut till en majoritet av folket och förbättra deras villkor. Ett inkomststöd är dessutom ett sätt att omfördela landets egna resurser så att de blir lite mer jämnt fördelade, vilket skulle ge fördelar för alla.

IDÉN OM GRUNDLÄGGANDE INKOMSTSTÖD – EN BAKGRUND TILL PROJEKTET

Under de senaste tjugo åren har idén om sociala transfereringar i form av kontantstöd vuxit sig starkare. Kontantstöd kan beskrivas som ”en direkt utbetalning av pengar till människor i syfte att tillhandahålla någon form av social trygghet”. Det finns i grund och botten två faktorer som avgör kontantstödet natur:

1. Hur man fastställer målgruppen:

Med **behovsprövning** prövar man vilka som är ”i behov” av stöd genom att till exempel titta på inkomster eller andra faktorer.

Allmänna eller generella kontantstöd betalas ut till alla inom en viss kategori människor, som kan avgränsas geografiskt eller efter kön, ålder osv.

2. Tillämpning av villkor:

Villkorade stöd betalas endast ut när mottagarna gör vissa motprestationer, till exempel att barnen skrivs in i skola eller får läkarvård.

Ovillkorade stöd betalas ut utan motprestationer, som till exempel i fallet med allmänna ålderspensioner.

¹⁴ **Ginikoefficient** är ett ekonomiskt mått på ojämlikhet som visar hur inkomsterna är fördelade i en viss befolkning och har ett värde mellan noll och ett. Noll innebär att alla individer har exakt lika stora tillgångar (dvs total jämlikhet) medan ett innebär total ojämlikhet. Länder som Sydafrika och Brasilien har ginikoefficienter på 0,578 respektive 0,55.

Fördelarna och nackdelarna med de olika sätten att utforma stöd debatteras alltmer bland utvecklingsorganisationer och akademiker. De som förespråkar behovsprövning säger att detta gör systemen billigare – och därmed lättare att finansiera – och garanterar att stödet endast går till dem som ”verkligt behöver det”. Deras största bekymmer är att stödet eventuellt tillfaller personer som kanske egentligen inte är i behov av det.

De som förespråkar generella stöd påpekar att behovsprövning kan leda till att personer som verkligt är i behov av stöd skulle kunna bli felaktigt uteslagna. Dessutom säger förespråkare för generella stöd att dessa är relativt enkla att administrera då de inte kräver någon stor byråkratisk apparat för behovsprövning. Därmed minskas också risken för korruption.

I debatten om huruvida stöden ska vara villkorade eller ovillkorade återfinns liknande argument. Idén om villkorade stöd grundar sig i övertygelsen att fattiga människor är fattiga på grund av egna dåliga beslut och att krav på motprestationer därför kan utbilda dem och ge dem incitament att förbättra sin situation och lyfta sig ur fattigdomen.

De som förespråkar ovillkorade stöd ser istället fattigdomen mer som ett strukturellt problem som inte i första hand beror på individers dåliga val.

Idén om ovillkorade kontantstöd bygger på antagandet att människor själva vet bäst vad som ligger i deras intresse och att de i allmänhet handlar på det sätt som bäst gynnar dem själva och deras barns framtid. I ett allt mer pengabaserat samhälle ger ovillkorade kontantstöd ett visst mått av ekonomisk trygghet och nya möjligheter åt fattiga människor så att de kan delta i ekonomin.

FÖRSLAGET OM GRUNDLÄGGANDE INKOMSTSTÖD – BIG

Det grundläggande inkomststödet BIG (*Basic Income Grant*) är ett generellt, ovillkorat kontantstöd som föreslogs i Namibia år 2002 av NAMTAX, en skatteutredning tillsatt av Namibias regering. NAMTAX fick i uppgift att granska hela det namibiska skattesystemet, göra nödvändiga internationella och regionala jämförelser, föreslå åtgärder för omfördelning och fastställa vilka strukturella förändringar som behövdes (NAMTAX 2002b: 8–9). NAMTAX fann att – med tanke på de mycket ojämlika inkomsterna och den extrema fattigdomen – det överlägset bästa sättet att ta itu med båda dessa problem vore att införa ett generellt inkomststöd som sedan kom att gå under namnet BIG. Det aktuella förslaget handlar om ett blygsamt bidrag på 100 namibiska dollar (ca 100 kr) per månad till alla under 60 år. Från 60 års ålder är alla berättigade till den redan existerande allmänna ålderspensionen som uppgår till 500 namibiska dollar per månad.

NAMTAX baserade förslaget på ekonomiska beräkningar som visar att Namibia klarar av att finansiera ett grundläggande inkomststöd. Ytterligare forskning utförd av BIG-koalitionen (se nedan) och ett ekonomiskt institut i Sydafrika uppskattar att ett nationellt grundläggande inkomststöd skulle kosta 2,2–3 procent av BNP eller 1,2–1,6 miljarder namibiska dollar om året. Det skulle innebära 5,7 procent av den nationella budgeten, och även om det handlar om betydande kostnader klarar Namibia att mobilisera de resurser som krävs utan att undergräva sin ekonomiska stabilitet.

Förutom ett par stödjande tidningsartiklar som beskrev förslaget som ”goda nyheter för de fattiga” var det länge tyst om saken. Regeringen uppskattade rekommendationerna från NAMTAX som hade med skatteintäkter att göra (till exempel förslaget att införa en reavinstskatt) men var tyst i frågan om inkomststöd.

BIG-koalitionen

2004 bildades en koalition som stödde idén om ett grundläggande inkomststöd för alla namibiska medborgare. Koalitionen består av ett tvärsnitt av det namibiska samhället som var oroligt över hur långsamt fattigdomsbekämpningen fortskred och över tystnaden kring förslaget om inkomststöd. I koalitionen ingår sex paraplyorganisationer i Namibia: det kristna rådet, fackföreningarna, frivilligorganisationerna, hiv och aids-organisationerna, ungdomsorganisationerna och de kyrkliga organisationerna till stöd för föräldralösa barn¹⁵.

Under de första två åren bedrev koalitionen en omfattande lobbykampanj baserad på vetenskapliga analyser. Trots detaljerade ekonomiska modell- och skatteanalyser lyckades de inte övertyga regeringen om att införa ett grundläggande inkomststöd, och debatten körde fast. Även om det redan från början fanns stöd bland vissa inom regeringen hävdade kritiker att ett inkomststöd skulle leda till beroende och uppmuntra lathet. De påpekade också att något sådant aldrig tidigare hade införts någonstans i världen.

När en delegation från BIG-koalitionen i slutet av 2006 deltog i en internationell konferens om grundläggande inkomststöd i Kapstaden, Sydafrika, insåg delegationen att forskare i andra länder hade diskuterat inkomststöd i flera decennier utan att det någonsin hade införts någonstans. Man förstod att någonting drastiskt och annorlunda krävdes eftersom man i Namibia inte hade tid att ägna år åt debatter utan snabbt behövde åstadkomma en konkret förändring av människors liv.

15 Council of Churches in Namibia (CCN), the National Union of Namibian Workers (NUNW), the Namibian NGO Forum (NANGOF), the Namibian Network of AIDS Service Organisations (NANASO), the National Youth Council (NYC) och the Church Alliance for Orphans (CAFO).

Det var då BIG-koalitionen bestämde sig för att gå från ord till handling, och idén om ett världsunikt pilotprojekt med generellt inkomststöd föddes. Gärningar säger mer än ord. Det bör noteras att förslaget växte fram just hos den namibiska delegationen och vissa akademiker från Sydafrika med liknande erfarenheter. Det fick faktiskt inte stöd ens av majoriteten av konferensdeltagarna. Trots skepsisen fick debatten på konferensen ny fart och BIG-koalitionens ordförande biskop Ka-meeta, som framförde förslaget i plenum, utsågs till konferensen pådrivare (*”butt-kicker”*).

Pilotprojektets idé har rötter i befrielsekampen i södra Afrika, där till exempel skolor med engelska som undervisningsspråk eller kliniker i kåkstäder utmanade den förtryckande regimen och fick den att ändra sin ideologiskt hårda hållning i vissa frågor. Dessutom drog projektet lärdom av pilotprojekt inom andra områden, till exempel behandlingen av hiv och aids-patienter, där framgångsrika pilotprojekt lett till införandet av nationella program. Genom att få till stånd ett pilotprojekt kring inkomststöd hoppades BIG-koalitionen kunna visa regeringen och andra hur ett grundläggande inkomststöd skulle kunna se ut på ett nationellt plan. År 2007 beslutade de att genomföra sina planer.

Val av by för pilotprojektet

Efter att noggrant ha undersökt flera byar i Namibia valde man Otjivero med den tillhörande ”staden” Omitara i distriktet Omitara. Otjivero-Omitara valdes på grund av sin passande storlek, sin tillgänglighet, sin extrema fattigdom och för att många olika befolkningsgrupper var representerade i samhället. Otjivero speglade många fattiga samhällen i Namibia. Otjivero hade även dåligt rykte bland lokala bönder som en grogrund för kriminalitet.

Otjivero-Omitara ligger ca 100 kilometer öster om Windhoek. Människor (i första hand friställda jordbruksarbetare) började slå sig ner i markockupantlägret Otjivero ca 5 km från Omitara år 1992. Efter självständigheten 1990 hade man slutat tvångsförflytta människor, trots klagomål från de kommersiella bönderna, och de fick lov att bosätta sig på den statligt ägda marken.

Ett av områdets särdrag är närheten till en stor dammanläggning som tillhandahåller vatten åt staden Windhoek och kringliggande områden. Till skillnad från de flesta andra har folket i Otjivero gratis tillgång till vatten, men de är fattiga, saknar tillgång till jord, är utsatta för sjukdomar som tuberkulos, hiv och aids och kämpar för att överleva som livskraftigt samhälle.

Bosättningsens utveckling har varit kontroversiell ända sedan starten. Den relativt lilla byn saknar ytor där människor kan ordna egen försörjning eftersom boskaps- och jaktrancherna i området har inhägnat sina ägor, vilket har lett till att majoriteten

av folket bara har en plats att bo på. Med tiden byggde regeringen en skola och en klinik men det har varit ständiga konflikter med områdets kommersiella bönder på grund av tjuvjakt, markintrång och insamling av ved. Följande citat från Willemina Gawises, ensamstående mor till tre barn, belyser den desperation och yttersta fattigdom som människor i Otjivero levde i före inkomststödet:

”Arbetslösheten är ett stort problem och vi har inte pengar att resa till Gobabis eller Windhoek för att söka arbete. Jag har tre barn i åldrarna 10 år, 13 år och 7 månader. Jag vet inte var fadern är och jag har varken jobb eller pengar att sätta dem i skola. Jag och mina tre barn är beroende av mina arbetslösa föräldrar för mat och husrum. Ibland önskar jag att jag vore död eftersom jag inte står ut med det här livet längre. Jag förväntas försörja och skydda mina barn och mina föräldrar men jag klarar det inte. Livet här är mycket tufft. Vi lever i fattigdom utan framtids hopp.”

Man antog att om ett grundläggande inkomststöd skulle få positiv effekt i denna ogästvänliga och farliga miljö skulle man kunna nå minst lika stora framgångar i andra delar av landet.

Pilotprojektet utformades så att alla invånare i Otjivero under 60 år fick 100 namibiska dollar per månad från januari 2008 till december 2009. Stödet var inte kopplat till några villkor och gavs till 930 invånare. Stöd till barn och ungdomar under 21 år utbetalades till en vårdnadshavare, oftast modern.

Pilotprojektet finansierades genom donationer från individer, församlingar och kyrkor samt nationella och internationella organisationer. Det stora stödet gjorde det möjligt för BIG-koalitionen att driva pilotprojektet i två år och därefter ge ett ”övergångsbidrag” som stöd till samhället.

UTVÄRDERING AV INKOMSTSTÖDETS INVERKAN PÅ OTJIVERO

BIG-koalitionen samlade in både kvalitativa och kvantitativa data för att kunna utvärdera projektets effekter. Därtill fick man ytterligare data från utomstående intressenter, vilket gav substans åt resultaten och möjlighet att dubbelkontrollera dem. Forskningen omfattade en baseline utförd i november 2007 och uppföljningar i juli och november 2008, information från nyckelinformanter, fallstudier och data från hälsokliniken och polisen.¹⁶

¹⁶ Pilotprojektet pågick i två år. Eftersom in- och utflyttning hade betydande effekt på underlaget (27 procent inflyttning och 16 procent utflyttning efter det första året) bestämde man tillsammans med den internationella expertgruppen att avsluta studien redan efter ett år.

Utvärderingen utfördes mycket noggrant så att regeringen skulle få en solid grund att fatta beslut på.¹⁷

Otjivero före inkomststödet

I likhet med citatet ovan från Willemina Gawises ger uttalanden från andra invånare i Otjivero en tydlig och ledsam bild av den nöd som majoriteten av folket i Otjivero led:

”Arbetslöshet, hunger och fattigdom är de största problemen. Vissa dagar har vi ingenting [att äta] och får helt enkelt gå och lägga oss och stiga upp igen utan att äta. Vi är verkligen hungriga.”

(Emilia Garises)

Polischefen vid den lokala polisstationen beskriver situationen i Otjivero så här:

”Det finns inga riktiga hus här. Folk bor i skjul gjorda av plåtdunkar och bitar av presenningar. Det finns inga jobb och människor startar små rörelser för att tjäna sitt levebröd. Att sälja alkohol är för många det enda sättet att tjäna pengar. Fattigdom och arbetslöshet leder till andra problem som kriminalitet, alkoholmissbruk och utbredningen av illegal alkoholförsäljning.”

Mot denna deprimerande bakgrund hade en lokal skollärare och sjuksköterskan vid kliniken i Otjivero stora förhoppningar på inkomststödet.

Gawachab, lärare vid grundskolan i Otjivero:

”Inkomststödet kommer att göra det möjligt för familjer att betala skolvärdigheten och köpa skoluniformer åt barnen. Barnen kommer dessutom att få mat och kanske kan vi till och med bygga ett elevhem.”

Mbangu, sjuksköterska vid byns klinik, förklarade hur fattigdomen hindrar tillgången till sjukvård och kampen mot hiv och aids. Hon hoppades att inkomststödet skulle göra det lättare för människor att vända sig till hälsokliniken och att använda bromsmediciner:

¹⁷ Studien av pilotprojektet utfördes gemensamt av Desk for Social Development (DfSD vid Evangelical Lutheran Church in the Republic of Namibia, ELCRN) och Labour Resource and Research Institute (LaRRI). Forskningsarbetet utfördes av ett team bestående av 15 lokala fältarbetare och fyra forskare. Ett team av internationella rådgivare bistod forskningsarbetet. Det internationella expertteamet kom själva till Namibia för att utvärdera forskningsmetoderna och kontrollera data och beräkningar för att garantera att resultaten levde upp till akademisk standard.

”De flesta kan inte komma till kliniken för att de saknar de fyra namibiska dollar som krävs. De är sjuka men stannar hemma. Många hiv-positiva får inte bromsmediciner eftersom de inte kan resa till Gobabis. Det kostar ca 100 namibiska dollar att ta taxi tur och retur från Otjivero till Gobabis. De är hungriga men har ingenting att äta. Inkomststödet kommer att vara bra för folket här och kommer att ge dem möjlighet att betala de fyra dollarna och även resan till Gobabis för att få bromsmediciner.”

Sådana positiva förväntningar på inkomststödet finner vi även hos Willemmina Gawises:

”Inkomststödet ger oss hopp. Jag kommer åtminstone att kunna köpa mat till barnen och låta dem återvända till skolan. Pengarna kommer mest att gå till mat, skolavgifter och skoluniformer. Kanske kan jag resa till Windhoek och söka arbete som hembiträde. Det kan jag inte nu. Jag har inte pengar att resa dit. Livet i Otjivero kommer att förändras med inkomststöd. Många kommer att få mat.”

EFFEKTERNA AV INKOMSTSTÖDET

Bara några månader efter att det grundläggande inkomststödet införts märktes stora förändringar i Otjivero. Inkomststödet hade inte bara effekt på förväntade områden som livsmedelstrygghet, hunger, betalning av skolavgifter och förbättrade bostäder utan gav även ökad ekonomisk aktivitet, ökad inkomst utöver inkomststödet och lokal ekonomisk utveckling i byn.

Inkomststödet inverkan på fattigdomen

Om vi börjar med de förväntade områdena förändrades fattigdomen dramatiskt.

Fattigdomen analyserades utifrån den namibiska regeringens definition av fattigdom, som är indelad i tre olika grader¹⁸: **livsmedelsfattig** (inkomst under ca 15 euro per månad), **allvarligt fattig** (under ca 22 euro) och **fattig** (under ca 31 euro). Enligt dessa nivåer var 86 procent av Otjiveros invånare i november 2007 ”allvarligt fattiga” medan 76 procent levde under gränsen för livsmedelsfattigdom. Situationen förändras dock dramatiskt under de första 12 månaderna med inkomststöd.

Precis som förväntat ledde det grundläggande inkomststödet till att den allvarliga fattigdomen minskade till 68 procent och livsmedelsfattigdomen till 37 procent efter ett år. Medan livsmedelsfattigdomen fortsatte att sjunka under studieperio-

¹⁸ Fattigdomsgränserna anges av NPC enligt namibiska dollarns värde 2003/2004 och har justerats för inflation med hjälp av konsumentprisindex. Värdena för 2003-2004 var 1) 127 namibiska dollar, 2)

185 namibiska dollar, 3) 262 namibiska dollar.

den ökade den "allvarliga fattigdomen" igen med 3 procentenheter mellan juli och november 2008 till följd av inflyttning. Det bör noteras att de som flyttade till Otjivero efter registreringsdatumet i juli 2007 inte hade rätt till inkomststöd utan endast upplevde indirekta fördelar om andra i hushållet fick bidrag. På samma sätt tog de som flyttade från Otjivero bidraget med sig, vilket minskade den totala summan som spenderas i Otjivero. För de hushåll som upplevde inflyttning hade inkomststödet en påtaglig effekt, men betydligt mindre än för hushållen där alla fick bidrag.

Diagram 1. Andelen fattiga invånare i Otjivero

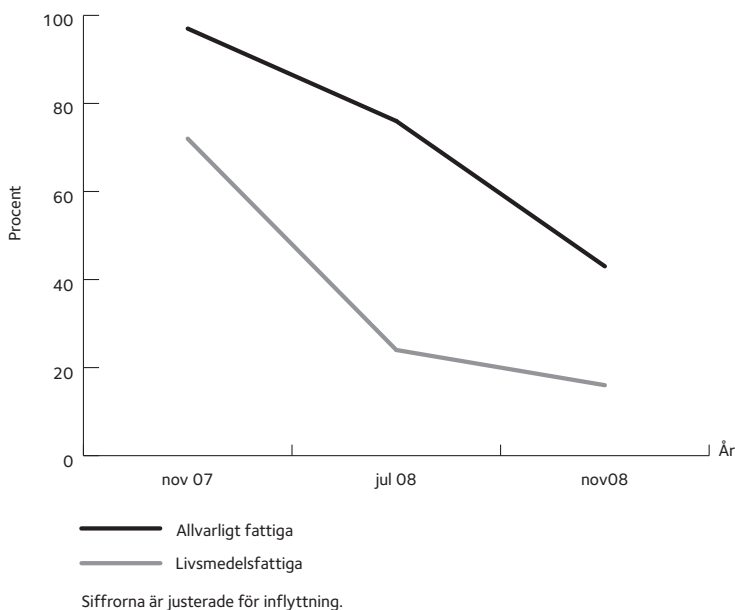


Diagram 1 är justerat för inflyttningen till hushållen, det vill säga det visar utvecklingen i de hushåll där alla fick bidrag. Det framträder en tydlig bild av snabb och ihållande minskning av både den allvarliga fattigdomen och livsmedelsfattigdomen. Med inkomststöd minskade livsmedelsfattigdomen för hushåll utan inflyttning till 16 procent och andelen allvarligt fattiga sjönk till 43 procent. Diagrammet visar alltså den effekt som skulle uppstå om ett grundläggande inkomststöd infördes på nationell nivå i Namibia eftersom inflyttning då inte skulle vara någon faktor. Minskningen av livsmedelsfattigdomen från över 70 till 16 procent talar för sig själv.

På samma vis hoppades man att den ökade livsmedelstryggheten skulle leda till minskad hunger och ha positiv effekt på barnens näringsstatus.

Inkomststödets inverkan på undernäringen

Sex månader efter införandet av grundläggande inkomststöd hade andelen undernärda barn under 5 år minskat dramatiskt, från 42 till 17 procent. Efter ett år var inget av barnen i samma åldersgrupp och som varit med under studiens alla tre stadier undernärta¹⁹.

Det framgår tydligt att den största förändringen skedde under de första sex månaderna. Resultaten efter ett år bekräftar och förstärker denna mycket positiva trend. Undernäringen minskade alltså från 42 procent i november 2007 till endast 10 procent året därpå. Det var en enastående upptäckt att undernäringen hos barn minskade direkt och dramatiskt genom detta lilla, allmänna kontantstöd till fattiga familjer. Detta är utan tvekan ett av pilotprojektets viktigaste resultat.

Inkomststödets inverkan på hälsan

Förutom en dramatisk förbättring av barnens näringsstatus iakttog hälsokliniken även en allmän förbättring av invånarnas hälsa. Före inkomststödet kunde invånarna ofta inte betala patientavgiften, trots att den var låg. Sjuksköterskan förklarade att trots att hon hade gett behandling ”på kredit” var det många som inte kunde med att gå till kliniken utan att betala. Resultatet var att de normalt endast besökte kliniken när de var riktigt sjuka.

Situationen förändrades dock under 2008. Klinikregistren visar att intäkterna år 2007 normalt var ca 250 namibiska dollar per månad. Efter införandet av inkomststöd år 2008 såg kliniken en femfaldig ökning av intäkterna till nästan 1 300 namibiska dollar per månad. Detta tack vare att fler invånare sökte behandling eftersom de nu hade råd att betala fyra namibiska dollar och kände att de därmed hade rätt att utnyttja kliniken.

Det ökade antalet klinikbesök berodde inte på någon våg av sjukdomar eller plötslig epidemi²⁰ utan istället på att människor sökte vård för vanliga åkommor som de tidigare inte sökt behandling för. En viktig förändring är att sjuksköterskan uppgav att hon efter införandet av grundläggande inkomststöd iakttog en minskning i förekomsten av allvarlig diarré samtidigt som de som kom till kliniken främst behandlades för vanliga sjukdomar som influensa och hosta. Kort sagt kan man säga att invånarna i Otjivero åt bättre, fick bättre sjukvård och därmed upplevde ökad livskvalitet.

19 Uppgifter om barnen insamlades på frivillig basis av den utbildade sjuksköterskan vid kliniken i Otjivero.

20 Det förekom inte heller någon ökning av ohälsan i vår provgrupp mellan november 2007 och juli 2008.

Inkomststödets effekt för hiv- och aids-sjuka är ytterligare ett exempel på hur ekonomisk trygghet främjar eller egentligen utgör grunden för andra viktiga hälso- och utvecklingsåtgärder. I Otjivero liksom i många andra delar av Namibia utgör fattigdomen och bristen på transportmöjligheter till sjukhus ett hinder för tillgången till bromsmediciner. Den lokala sjuksköterskan förklarade situationen så här i november 2007:

”Hiv-positiva måste hämta sina bromsmediciner på vissa datum. De måste komma varje månad men de saknar arbete och inkomst och har ingen som kan hjälpa dem. Det enda jag kan göra är att be ambulansen föra dem till Gobabis. Många hiv-positiva får inte bromsmediciner eftersom de inte kan resa till Gobabis. Det kostar ca 100 namibiska dollar att ta taxi tur och retur. De är hungriga men har ingenting att äta...”

Sjuksköterskan förväntade sig att inkomststödets största inverkan på de hiv-positivas liv skulle vara att ge dem möjlighet att resa till Gobabis för att hämta mediciner. Detta visade sig dock inte behövas eftersom sjuksköterskan i mars 2008 lyckades övertyga läkaren i Gobabis att komma till Otjivero och lämna ut bromsmediciner till den växande gruppen patienter.

Antalet personer som fick bromsmediciner ökade från tre i slutet av 2007 till 36 i juli 2008, det vill säga en tolvfaldig ökning. Detta var till stor del en följd av det namibiska hälsoministeriets nationella kampanj för spridning av bromsmediciner. Vissa i Otjivero hävdar dock att det var den uppmärksamhet Otjivero fått till följd av införandet av grundläggande inkomststöd som gjorde att kampanjen nådde byn. Hur sambandet mellan inkomststödet och kampanjen för bromsmediciner än ser ut är det knappast orimligt att påstå att inkomststödet varit till stor hjälp för människor med hiv. De som tar bromsmediciner måste äta tillräckligt för att verkligen kunna dra nytta av sin behandling och inkomststödet ger dem möjligheten att förbättra sin kost.

Inkomststödet inverkan på utbildningen

Effekten på utbildningen är jämförbar med effekten på människors hälsa. Både skolan och daghemmet i Otjivero såg förbättringar till följd av inkomststödet som man aldrig tidigare upplevt.

Det finns en grundskola i Otjivero sedan 1996. Den har potential att förbättra villkoren för barnen i bosättningen, men då grundstudien utfördes i november 2007 var det många barn som inte kunde gå i skolan på grund av ekonomiska problem. Dessutom rapporterade skolan att näringsbrist ledde till sämre skolprestationer. Uteblivna skolvgifter innebar att skolan hade mycket begränsade ekonomiska resurser och liten möjligheten att förbättra utbildningens kvalitet. Kombinationen av

dess negativa faktorer, det vill säga näringsbrist, brist på ekonomiska resurser och bristfällig inlärningsmiljö i barnens hem (till exempel avsaknad av lämplig plats för läxläsning) ledde till låg skolnärvaro, dåliga resultat och hög andel (30–40 procent) som inte alls deltog i undervisningen.

Efter införandet av inkomststöd upplevde skolan flera betydande förbättringar. Föräldrarna använde en del av bidraget till att betala skolvgifter och skolan uppgav att 90 procent av eleverna betalade sina avgifter under 2008, vilket den var högsta siffran någonsin för skolan och högre än de ca 60 procent som är genomsnittet för statliga skolor i Namibia. Pengarna gjorde det möjligt att köpa nödvändigt skolmateriel, vilket i sin tur förbättrade kvaliteten på utbildningen.

Dessutom minskade den ekonomiskt betingade skolfrånvaron med 42 procent och andelen elever som inte deltog i undervisningen minskade till 5 procent under de första sex månaderna och till 0 procent i november 2008. Skolan uppmärksammade att de flesta barnen fick den obligatoriska skoluniformen av sina föräldrar och ”till och med” skor. Lärarna märkte även en förändring i elevernas uppträdande och prestationer på grund av den förbättrade kosten och det allmänt bättre välbefinnandet. Lärarna sammanfattar situationen så här:

”Eleverna brukade komma till skolan med tomma magar men så är det inte längre. Före inkomststödet kunde eleverna inte koncentrera sig på lektionerna för att de var hungriga, men nu har de mer energi och koncentrerar sig bättre. Därför är också resultaten bättre nu.”

Även daghemmet rapporterade ökad närvaro, från 13 till 52 barn, eftersom föräldrarna nu kunde betala för tjänsten, och lärarna märkte en allmän förbättring på grund av bättre kost och bättre omsorg från föräldrarna.

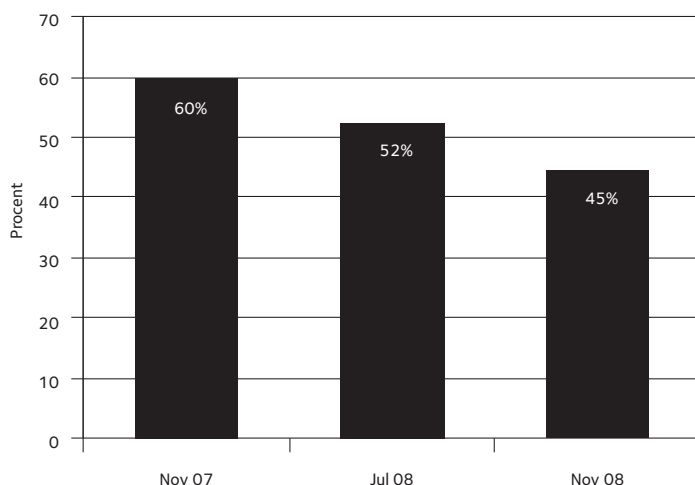
På det stora hela har inkomststödet bidragit kraftigt till en förbättrad utbildnings- och utvecklingsmiljö för barnen. Dessa förbättringar skedde utan påtryckningar utifrån eller villkorade bidrag. Människorna bestämde själva vad som var bäst för barnen. Allt de behövde var en tillräcklig inkomst för att kunna göra det.

Inkomststödet inverkan på sysselsättning och inkomster

En mindre självklar effekt av inkomststödet var att den bidrog till att öka sysselsättningen och inkomsterna utöver stödet. Detta är viktigt eftersom idén om ett grundläggande inkomststöd och pilotprojektet som sådant ända sedan starten har mötts av kritiken att om man ger bort pengar helt fritt, det vill säga utan villkor eller förpliktelser, så blir folk lata och drar sig undan från arbetsmarknaden. Forskarna undersökte därför noga inkomststödet effekter på både individernas och lokalsamhällets ekonomi.

Under den studerade perioden minskade arbetslösheten. Sysselsättningen ökade inom såväl den formella som informella sektorn och inkomsterna ökade mer än värdet på inkomststödet. Särskilt det sista är mycket viktigt.

Diagram 2. Andelen arbetslösa invånare i Otjivero.

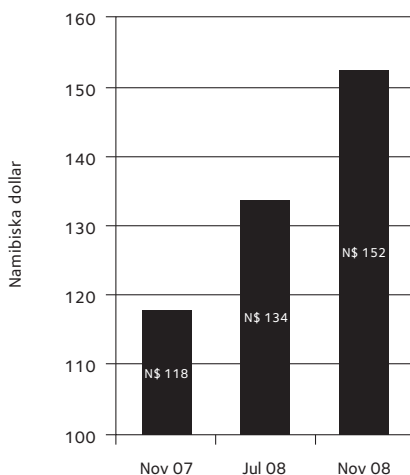


Siffrorna avser personer som bodde i Otjivero under hela perioden.

Ser man på den potentiella arbetsstyrkan (vuxna över 15 år) ser man följande arbetslöshetstrender: Diagram 2 visar att andelen arbetslösa minskade från 60 till 45 procent. Inkomststödet ledde alltså inte till att människor valde att inte arbeta. Tvärtom resulterade det i ökat deltagande i arbetsmarknaden och högre sysselsättning. Folket i Otjivero startade egna rörelser, till exempel små affärer (se nedan), men utnyttjade också den trygghet som inkomststödet gav till att söka formellt arbete i städerna. Mottagarna berättade att de nu kunde resa eller betala för tidningsannonser utan att riskera familjens livsmedelsbudget.

Den ökade sysselsättningen hade i sin tur positiv inverkan på de individuella inkomsterna som översteg värdet av inkomststödet trots inflyttningens negativa effekt. Diagram 3 illustrerar inkomstökningen:

Diagram 3. Genomsnittlig månadsinkomst för invånare i Otjivero – förutom BIG



Inkomster från anställning, jordbruk eller annan ekonomisk verksamhet.

Inkomststödet har haft både direkt och indirekt positiv effekt på inkomsterna. I och med att människor fick en liten men säker inkomst kunde de öka sin produktiva inkomst. Delar man in inkomsten i olika kategorier hamnar egen näringsverksamhet i topp med en ökning på 301 procent medan lönearbetet ökade med 19 procent och jordbruksarbetet med 36 procent.

Inkomststödet gjorde i synnerhet ökningen av egen näringsverksamhet möjlig tack vare att det ökade den lokala köpkraften. Det gynnade och möjliggjorde framväxten av nya former av näringsverksamhet. De flesta småföretag som växte fram till följd av inkomststödet sysslade med livsmedelsförsäljning och kläd- och tegeltillverkning. Enligt några av de intervjuade spelade inkomststödet en central roll genom att det gjorde det möjligt att skaffa startkapital och genom att det skapade den lokala köpkraft som krävdes för att verksamheten skulle lyckas.

”Jag började tillverka isglass precis efter att inkomststödet infördes... Efterfrågan är stor eftersom jag gör de största isglassarna i hela byn. Jag säljer dem för 50 cent per styck. och jag gör 50 om dagen... Med inkomststöd har folk råd att handla. Det är därför jag tillverkar isglass.”

(Belinda Beukes)

På samma vis förverkligade Frieda Nembwaya sin dröm om att öppna ett bageri. Tidigare hade brist på eget kapital samt bristen på köpkraft i samhället hindrat henne. Hon började med att baka 100 bröd om dagen och uppgav att vinsten var 400 namibiska dollar per månad med goda utsikter om fortsatt utökning.

Detta är en viktigt upptäckt, särskilt i tider då länder försöker hitta sätt att stimulera den lokala ekonomiska utvecklingen. Stimulansen från inkomststödet ledde till en ihållande ökning av de personliga inkomsterna och stimulerade också tillväxten av småföretag.

Lokal mobilisering

Invånarna i Otjivero inledde en mobiliseringsprocess som kom oväntat och på helt eget initiativ. Då registreringen för pilotprojektet ägde rum valde de att rösta fram en "BIG-kommitté" som skulle stödja lokalsamhället och följa projektet. Man valde en kommitté på 18 personer vilka under projektperioden samarbetade med BIG-koalitionen och verkade som dess ambassadörer genom att med utbildning och information om BIG stärka samhället. Kommittén fastställde egna riktlinjer där de angav att pilotprojektet var "ett litet projekt med ett stort mål. Målet är att förbättra "livet" i först Omitara, sedan Namibia, sedan Afrika och till sist hela världen". Projektet väckte hopp och en känsla av ansvar hos invånarna, som förstod att det berodde helt och hållet på mottagarna själva om det skulle bli en framgång eller ej. När kommittén arbetade med att öka medvetenheten skedde detta i en anda av gemensamt ägande och självbestämmande utan tvång.

Utmaningar som projektet stod inför, till exempel alkoholmissbruk, diskuterades öppet och på ett inkluderande sätt. Det bör tilläggas att denna process blev möjlig tack vare projektets generella natur: eftersom alla fick bidrag kunde samhället enas istället för att splittras mellan dem som fick och inte fick och frågor kunde diskuteras öppet och i en anda av enighet.

Det finns verkligen mycket som tyder på att ett inkomststöd inte bara leder till förbättrade materiella villkor utan även ger värdighet, socialt ansvarstagande och självbestämmande. Jonas Damaseb, invånare i Otjivero, berättade:

"Inkomststödet har gett liv åt byn. Alla har råd med mat och man ser inte längre människor tigga efter mat som de gjorde förr. Folk känner värdighet och har blivit ansvarsfulla."

En relaterad fråga är diskussionen om alkohol i samhället. Vissa kritiker av inkomststödet hävdade att det skulle leda till ökad alkoholkonsumtion och ökat missbruk. Det fanns dock ingenting som tydde på ökat alkoholmissbruk under studieperioden. Forskningen visade ingen ökning av antalet illegala alkoholförsäljare eller någon ökning av deras omsättning.

Konsumtion och missbruk av alkohol förekommer givetvis i Otjivero precis som i alla andra samhällen i Namibia. Vad man kunde se var dock ett aktivt åtagande från BIG-kommittén som ökade medvetenheten kring problemet. Kommittén kom

överens med alkoholförsäljarna om att inte ha öppet de dagar då stödet betalades ut, och den startade en öppen diskussion om farorna med alkoholmissbruk. Givetvis löser ett grundläggande inkomststöd inte alkoholproblemet men det finns å andra sidan inget som tyder på att det förvärras. Skapandet av BIG-kommittén och diskussionerna kring faran att inkomststödet skulle användas till att finansiera alkoholmissbruk startade däremot en process som ledde till större medvetenhet inom samhället. Detta bör ses som en positiv utveckling och ett steg i rätt riktning när det gäller alkoholrelaterade problem.

VÄGEN FRAMÅT

Två år efter införandet nådde pilotprojektet sitt slut i december 2009. Målet med projektet var att testa hur väl ett allmänt kontantstöd skulle kunna fungera som omedelbar fattigdomsbekämpande åtgärd. Resultaten visade vilken stor inverkan inkomststödet hade på fattigdomen och hur det stimulerade social utveckling och lokal ekonomisk tillväxt. BIG-koalitionen hoppas att namibiska regeringen tar till sig debatten och, baserat på den faktiska erfarenheten i Otjivero, inför ett grundläggande inkomststöd på nationell nivå. Dessutom anser koalitionen att det är regeringens ansvar att värna om medborgarnas välfärd och att detta ansvar inte kan skjutas över på projekt drivna av det civila samhället.

Regeringen gjorde dock inte något åtagande om att arbeta för inkomststöd på nationell nivå. Därför bestämde sig BIG-koalitionen, av humanitära skäl, för att inte låta invånarna i Otjivero falla tillbaka till den inhumana fattigdom de upplevde före inkomststödet. Det fördes omfattande diskussioner mellan BIG-koalitionen och BIG-kommittén i Otjivero om hur man kunde stödja samhället på medellång sikt. Invånarna i Otjivero gjorde det klart att det inte var något alternativ med nya projekt eftersom de endast skulle gynna några få och inte upprätthålla den nyvunna ekonomiska tillväxten. Till sist kom man fram till att man skulle ge ett "övergångsbidrag" som tillfälligt stöd åt hushållen. Därför får alla som deltog i pilotprojektet ett "övergångsbidrag" på 80 namibiska dollar per månad. Även om summan är betydligt mindre än det grundläggande inkomststödet hoppas man kunna stödja den positiva utveckling som projektets deltagare upplevde.

Samtidigt som "övergångsbidraget" betalas ut fortsätter BIG-koalitionen att utöva påtryckningar på regeringen för att få den att införa ett landsomfattande, grundläggande inkomststöd. Frågan har debatterats intensivt under de senaste fem åren och det finns god anledning att tro att ett nationellt inkomststöd kommer att införas. Regeringen medger att Namibia fortfarande är ett av världens mest ojämlika länder och att landet, med 51 procent arbetslöshet, står inför en stundande kris. Tack vare pilotprojektet finns det för första gången omfattande forskning om de sociala och ekonomiska effekterna av ett inkomststöd och personliga vittnesmål om hur livet kan förändras. Invånarna i Otjivero är levande bevis på vad som är möjligt. Dessutom finns det de-

taljerade studier om olika finansieringsalternativ som bekräftar att ett grundläggande inkomststöd vore ekonomiskt hållbart för Namibias statsbudget och ekonomi.

Förslaget om inkomststöd har nu ett enormt folkligt stöd och många politiker visar öppet sitt stöd för det. Det är dock inte på något vis klart att ett nationellt inkomststöd kommer att se dagens ljus inom någon snar framtid, eftersom regeringspartiet är splittrat i frågan. Vissa framstående partimedlemmar, till exempel före detta premiärministern och nuvarande handelsministern, stödjer förslaget öppet. Samtidigt har presidenten och premiärministern uttalat sig emot och är motståndare till själva idén i sig. Trots de erfarenheter och resultat som pilotprojektet gav hånade premiärministern inkomststödet genom att kalla det ”en onormal idé [...] som gör narr av de fattiga” (Shejavali, 2009). Presidenten avfärdade på liknande cyniskt vis idén genom att säga ”vi kan inte dela ut pengar fritt till människor som inte gör någonting” (Kisting, 2010).

Dessa uttalanden mot idén om ett grundläggande inkomststöd avslöjar en bakomliggande nyliberal ideologi baserad på övertygelsen att alla människor får vad de förtjänar. Man skyller därmed fattigdomen på de fattiga. Dessutom ignorerar man resultaten från pilotprojektet och vittnesmålen från folket i Otjivero och argumenterar istället på ytlig, ideologisk grund som om pilotprojektet aldrig hade ägt rum. Sådana uttalanden ger anledning till oro över hur ärlig regeringen egentligen är när den påstår att den kritiskt och innovativt söker alternativ för att ändra status quo.

Stödet från fackföreningsrörelsen

Det som hände i den nationella fackföreningsfederationen i mitten av 2010 speglar väl hur splittrat det politiska ledarskapet är samtidigt som idén har starkt stöd bland gräsrotterna. Styrelsen för fackföreningsfederationen, som var med och grundade BIG-koalitionen, bestämde i juli 2010 att organisationen skulle lämna koalitionen. De lyckades inte dölja för allmänheten att det saknades saklig grund till detta, att det egentligen handlade om lojalitet mot vad man uppfattade som partiledningens linje (Jauch, 2010a). Därefter inträffade något oväntat. Beslutet att lämna BIG-koalitionen ledde till enormt missnöje bland allmänheten, som ansåg att ledningen hade handlat i egenintresse. Tidningarna fylldes med insändare som stödde idén om ett grundläggande inkomststöd (Dudley, 2010).

Viktigast av allt var att de 600 delegaterna vid fackets kongress i september 2010 tvingade upp inkomststödet på dagordningen, upphävde ledningens beslut (för första gången sedan landet blev självständigt) och röstade för att gå med i BIG-koalitionen på nytt. Framgången gav ytterligare en dimension åt påtryckningarna inom regeringspartiet för ett införande på nationell nivå. Sådana händelser är obekant terräng för det självständiga Namibia. I andra frågor har intern opposition neutraliserats, men inte i denna (Jauch, 2010b). Det återstår att se vad folkets krav på inkomststöd samt diskussionerna och maktkampen inom regeringen leder till.

Edmond Odaba:

Afrikanska plattformen för social trygghet

Trots att många organisationer i det afrikanska civila samhället arbetar med fattigdomsbekämpning har få av dem engagerat sig i diskussionen om sociala trygghetssystem. 2007 bildades Afrikanska plattformen för social trygghet för att engagera det civila samhället i utvecklingen av sociala trygghetssystem i Afrika. Den Afrikanska unionens (AU) Livingstone-deklaration 2006 var en viktig utgångspunkt. Edmond Odaba berättar i denna artikel om plattformens arbete.

Sociala trygghetssystem, inklusive kontanta transfereringar, ses alltmer som viktiga verktyg i kampen mot fattigdom och utsatthet. En rad afrikanska länder har börjat utveckla nationella strategier och program och har tillsammans åtagit sig att främja social trygghet över hela kontinenten. Det civila samhället kan ge viktiga bidrag till detta åtagande, dels genom att bygga upp en opinion för sociala trygghetssystem bland gräsrotterna och dels genom att se till att politiken utformas och genomförs så att den gynnar utsatta medborgare.

Tyvärr har ett sådant engagemang i diskussionen från organisationer i det afrikanska civilsamhället länge saknats, helt eller delvis, trots att många sådana organisationer tidigare varit aktivt involverade i genomförandet av projekt för fattigdomsbekämpning. De sociala tjänster som dessa organisationer ger inom till exempel vård och utbildning matchas alltså inte av ansträngningarna att påverka debatten om hur politiken ska utformas för att fattigdomen ska minska. Det finns, med andra ord, ett glapp mellan den roll det civila samhällets organisationer för närvarande spelar för utformningen och implementeringen av sociala trygghetssystem och den aktiva roll man i AU:s socialpolitiska ramverk (*Social Policy Framework for Africa*, SPF) hade tänkt sig.

Plattformen för social trygghet i Afrika (*the African Platform for Social Protection*, APSP) försöker nu minska detta glapp och samtidigt föra samman den växande skaran nationella plattformar för social trygghet som bildas över hela Afrika. För närvarande har plattformen 15 medlemsplattformar²¹ i olika stadier av utveckling, och man stödjer också bildandet av medlemsplattformar i ytterligare nio länder.

Plattformen har identifierat tre olika perspektiv ur vilka man kan analysera sociala trygghetssystem i Afrika – perspektiv som delvis överlappar varandra:

- **det tekniska perspektivet** med vilket man fokuserar på frågor om trygghetssystemens genomslagskraft och kostnadseffektivitet,
- **det politiska perspektivet** med vilket man betonar fattigdomen hos olika befolkningsgrupper, och
- **rättighetsperspektivet** med vilket man koncentrerar sig på behovet av allmänna principer och normer i samband med sociala trygghetssystem.

PLATTFORMENS UPPDRAG

Det övergripande målet för plattformen är att främja utvecklingen av nationella, effektiva, sociala trygghetssystem för människor som lever i kronisk fattigdom – och då särskilt barn, äldre och funktionshindrade – och därigenom verka för att Millenniemålen uppfylls och att AU:s socialpolitiska ramverk implementeras.

Detta mål uppnås bäst om medborgare och det civila samhället engageras i utformning, genomförande och granskning av sociala trygghetssystem, liksom i opinionsbildning för att systemen ska utvecklas. Det omedelbara syftet med plattformen är därför att stärka det civila samhällets roll i utformningen och genomförandet av sociala trygghetssystem i Afrika.

Ett exempel på afrikanska plattformens arbete är dess stöd för bildandet av en nationell plattform i Swaziland. Plattformen organiserade bland annat en två-dagarsworkshop för representanter från NGO:er, forskningsinstitut, akademiska institutioner och regeringen där man introducerade diskussionen om sociala trygghetssystem för Öst-, Syd-, Central- och Västafrika samt utbildade deltagarna i hur man organiserar utbildnings- och informationsmöten för olika slags publik. Vid slutet av workshopen kom representanterna från det civila samhället överens om att bilda en nationell plattform för att på ett effektivt sätt kunna framföra sina åsikter till regeringen och samordna aktiviteter som syftar till att informera medborgarna om sociala trygghetssystem.

Plattformen fungerar också som länk mellan AU och det civila samhället i enskilda länder. Även om AU inte kan påtvinga länder sin politik har organisationen en rapporteringsmekanism som utövar ett visst tryck på medlemsstaterna för att på nationell nivå genomföra vad man kommit överens om. Man genomför

21 Nationella plattformar finns i Sydafrika, Moçambique, Lesotho, Swaziland, Kenya, Uganda, Rwanda, Senegal, Ghana, Niger, Sierra Leone, Kamerun, Ghana och Malawi samt sekretariatet för the African Decade of Persons with Disability (Sydafrika).

också regelbundet fallstudier för att utvärdera hur de olika systemen för social trygghet som redan existerar i de afrikanska länderna påverkat fattigdomen.

AFRIKAS SOCIALPOLITISKA RAMVERK

Under ett ministermöte för socialministrar i oktober 2008 i Windhoek, Namibia, enades man om Afrikas socialpolitiska ramverk (AU, 2008), vilket innehåller långtgående åtaganden från regeringarna för social trygghet. Ramverket utvecklades för att ge politisk uppbackning för ökade insatser för social utveckling – inklusive grundläggande samhällsservice, social trygghet och främjandet av mänskliga rättigheter för alla medborgare – över hela Afrika. I november 2010 träffades samma ministerkonstellation i Khartoum och bekräftade dessa åtagande ytterligare i en gemensam deklaration.

Sociala trygghetssystem spelar numera genom det gemensamma ramverket en viktig roll. Ett antal afrikanska regeringar införde kontantstödsprogram efter den regionala konferensen som hölls i Livingstone, Zambia i mars 2006, där Livingstone-deklarationen antogs. Efter konferensen fick sociala trygghetssystem, särskilt kontantstödsprogram, större plats på den afrikanska och internationella dagordningen för utveckling och socialpolitik. Det socialpolitiska ramverket utgör ett stort framsteg i och med att fler regeringar har engagerats och kommit överens om ett formellt åtagande.

En viktig del av processen med att utveckla nationella, sociala trygghetssystem är att den nationella dialogen uttryckligen inkluderar det civila samhället. Man uppmärksammar ofta (till exempel i Livingstone-deklarationen) att sociala trygghetssystem kan ”stärka det sociala kontraktet mellan stat och medborgare och därmed förbättra den sociala sammanhållningen”. Civilsamhällets roll är nu tydligt beskriven i Afrikas socialpolitiska ramverk, där de civila organisationerna uppmanas att ”samarbeta med AU-kommissionen och medlemsstaterna för att stödja, sprida och implementera det socialpolitiska ramverket”.

Organisationer i det civila samhället har under de senaste åren aktivt förespråkade sociala trygghetssystem. I flera länder har man redan initierat nationella diskussioner för att bygga upp ett nationellt samförstånd kring hur tänkbara lokala system skulle kunna se ut. Behovet av ett sådant angreppssätt är än större nu efter lanseringen av det socialpolitiska ramverket då detta förespråkar idén om ett ”minimipaket”. Välinformerade, nationella debatter måste startas för att man ska kunna avgöra vad som bör ingå i lämpliga, finansierbara minimipaket i de olika länderna.

PLATTFORMENS ARBETE HITTILLS

Plattformen är ett banbrytande, panafrikanskt forum som för samman en rad afrika-inriktade civilsamhällsorganisationer med fokus på social trygghet. Tack vare den har man kunnat övervinna de traditionella hindren som legat i vägen för organisationer från civilsamhället – vilka normalt endast tillhandahåller service för fattiga och utsatta – att vara med och påverka själva politiken. På så vis har plattformen fått hög trovärdighet, inte bara när det gäller att informera om sociala trygghetssystem utan även i frågan om att stimulera intresset för evidensbaserad politik på området.

Plattformen har hittills åstadkommit följande:

- Hjälpt till vid bildandet av tolv nationella plattformar och en samordningsmekanism för de fem AU-regionerna: Väst-, Syd-, Central-, Öst- och Nordafrika.
- Organiserat utbildningar för representanter för fler än 50 organisationer som nu själva kan hålla utbildningar om sociala trygghetssystem. Dessa representanter är nu ledande resurspersoner i de 24 deltagande länderna.
- Upprättat kontakt mellan det civila samhället och ländernas regeringar samt regionala enheter som AU och andra regionala, ekonomiska gemenskaper.
- Organiserat rådgivande möten för civilsamhället i olika afrikanska länder om hur civilsamhället kan stödja genomförandet av AU:s socialpolitiska ramverk. I november 2010 presenterade Plattformen en rapport för AU:s socialministrar i vilken man presenterade det civila samhällets perspektiv på den rådande situationen för social trygghet.

Redigerad av Carl-Henrik Olaison Jacobsson, Svenska kyrkan.

Miguel Niño-Zarazúa:

Mexiko – ett av flera nationella program i Latinamerika

Flera länder i Latin- och Sydamerika har under det senaste decenniet infört sociala trygghetssystem för att minska den utbredda fattigdomen. Miguel Niño-Zarazúa går här igenom bakgrunden till dessa reformer och vilka effekter de har fått. Fokus ligger framför allt på Progres/Oportunidades i Mexiko som introducerades i liten skala 1997 och idag berör närmare en fjärdedel av alla hushåll i landet.²²

Kring det senaste sekelskiftet framträdde social trygghet som ett nytt paradigm för fattigdomsbekämpningen i Latinamerika och andra utvecklingsländer. Det innebar ett skifte från konventionella metoder som livsmedelsstöd, livsmedelssubventioner och andra typer av ”skyddsnät” till regelbundna, pålitliga och förutsägbara former av stöd. Det nya paradigmet, ibland beskrivet som en ”tyst revolution” (Barrientos & Hulme, 2008), når och förändrar livet för idag fler än 860 miljoner människor världen över, av vilka 25 procent lever i Latinamerika och Västindien (se tabell 1 nedan). Därmed har sociala transfereringar blivit den viktigaste åtgärden mot extrem fattigdom. Det förändrade synsättet speglar en framväxande konsensus om att det, för att få bukt med fattigdomen, krävs både ekonomisk tillväxt och tillgång till grundläggande samhällstjänster och social trygghet. Det speglar också en förändring av den gängse uppfattningen om orsakerna till fattigdom, där man gått från att se fattigdom som en brist på inkomst till idén om fattigdom som ett flerdimensionellt fenomen.

Internationella arbetsorganisationen (ILO) delar in begreppet ”sociala trygghetssystem” i tre breda kategorier: socialförsäkringar, arbetsrätt och sociala transfereeringar.

- Socialförsäkringar omfattar avgiftsbaserade program som utformats för att skydda arbetstagare mot oförutsedda händelser både i arbetslivet och i livet i övrigt.
- Arbetsrätt omfattar juridiska ramverk som syftar till att garantera minimivillkor för anställning och säkra arbetstagarnas rättigheter.

22. Den fullständiga artikeln på engelska publicerades även i Brooks World Poverty Institute Working Paper.

- Sociala transfereringar omfattar skattefinansierade åtgärder för att tackla fattigdom och utsatthet (ILO, 2001).

I denna artikel diskuteras social trygghet med fokus på sociala transfereringar, eftersom dessa har stått för den mest betydande förändringen av de sociala trygghetssystemen i Latinamerika under det senaste årtiondet. Särskilt fokus kommer att ligga på ett av de tidigaste och kanske mest studerade programmen för sociala stöd bland utvecklingsländerna: Mexikos *Progres*a (senare omdöpt till *Oportunidades*). Programmet, hädanefter benämnt Progres-a-Oportunidades, har varit revolutionerande på minst fyra sätt.

Först och främst är programmet utformat enligt en flerdimensionell syn på fattigdom. Det kopplar inkomststöd till samordnade åtgärder inom hälsa, utbildning och nutrition, och lägger stor vikt vid att genom investeringar i humankapital tackla de mekanismer som gör att fattigdomen går i arv från generation till generation. Programmet kräver av föräldrarna att de skickar barnen till skolan och låter dem genomgå regelbundna hälsokontroller. I utbyte får de ett inkomststöd som hjälper till att täcka utgifterna för utbildning, hälsovård och livsmedel. Sådana villkorade kontantstöd har spridits snabbt över Latinamerika och andra delar av världen och storskaliga program har införts i över 30 länder (Fiszbein & Schady, 2009). Flera pilotprojekt håller också på att växa fram särskilt i Afrika söder om Sahara. I Kenya, Malawi, Ghana och Zambia har sådana redan införts och de är på väg i Nigeria, Liberia, Uganda och Tanzania.

För det andra är ett av de mest utmärkande inslagen i Progres-a-Oportunidades fokus på de fattiga. Det står i tydlig kontrast mot de allmänna livsmedelssubventioner och andra riktade åtgärder som tidigare dominerade fattigdomsbekämpningen. Dessa gynnade i praktiken icke-fattiga mest (Levy, 2006).

Den tredje aspekten är att Progres-a-Oportunidades använde ett komplext, statistikbaserat system för att identifiera och välja ut stödmottagare på hushållsnivå. Det specifika syftet var att nå de avsedda mottagarna bättre och förhindra den godtyckliga manipulation som opportunistisk politik och klientelism tidigare fört med sig. Därmed skulle det garanteras att de offentliga medel som fördelades genom Progres-a-Oportunidades hamnade hos de mest behövande, det vill säga extremt fattiga hushåll.

Sist men inte minst hade Progres-a-Oportunidades ett system med oberoende utvärderingar som inkluderade både det inhemska och internationella forsknings-samfundet. Detta förbättrade inte bara programmets effektivitet utan stärkte även legitimiteten hos olika politiska grupperingar och väljargrupper (Skoufias, 2005).

FÖRÄNDRAD SYN PÅ FATTIGDOMSBEKÄMPNING I MEXIKO: FRAMVÄXTEN AV PROGRESA-OPORTUNIDADES

Progresas lanserades i Mexiko i augusti 1997, två år efter att landet hade genomlevt en av de svåraste politiska och ekonomiska kriserna på över ett halvt sekel. I januari 1994 sammanföll resningen från Zapatistarmén för nationell befrielse (EZLN) i den södra delstaten Chiapas med en rad andra händelser, främst mordet på presidentkandidaten för det regerande Institutionella revolutionspartiet (PRI) i mars samma år. Dessa händelser skapade stor politisk osäkerhet som bidrog till att utlösa en valutakris (pesokrisen) i december 1994. Under 1995 gick BNP tillbaka med 7 procent i reala termer och detta fick förödande konsekvenser för hushållen. Livsmedelsfattigdomen steg våldsamt från 21,2 procent strax före krisen till 37,4 procent år 1996.²³

I krisens efterdyningar hade den inkommande zedilloregeringen (1994–2000) endast begränsade möjligheter att hjälpa de fattiga, av två viktiga anledningar; För det första innebar budgetrestriktioner och åtstramningar till följd av inbromsningen i ekonomin att regeringen endast hade ytterst begränsat utrymme för att öka de sociala utgifterna. För det andra bestod de flesta fattigdomsbekämpande åtgärderna vid den tiden av allmänna och riktade livsmedels- och ”in natura”-stöd som endast nådde en bråkdel av de fattiga. Mer än 75 procent av den totala budgeten för subventionerade livsmedel tillföll tätortsområden trots att nästan 60 procent av de fattiga bodde på landsbygden. Det innebar att mycket av stödet tillföll icke-fattiga (Levy, 2006). De tillfälliga åtgärder man vidtog för att mildra krisens effekter var därför inte särskilt effektiva och de hjälpte inte de allra fattigaste.

Det enda andra sociala programmet som fanns att tillgå var Nationella solidaritetsprogrammet (*Pronasol*), ett program för finansiering av små och medelstora infrastrukturprojekt och sociala projekt som lanserades av president Salinas de Gortari för att kompensera för de negativa effekter och den utsatthet som följde den snabba marknadsliberaliseringen och strukturomvandlingen under 1980-talet. Programmet hade dock förlorat sin legitimitet och kritiserades kraftigt för att vara politiskt manipulerat av det regerande partiet (PRI) under presidentvalet 1994.²⁴

23 Ytterligare två fattigdomsgränser används i Mexiko: En kapacitetsbaserad fattigdomsgräns som utöver utgifter för livsmedel även räknar med utgifter för t.ex. hälsovård, utbildning, kläder, bostad och kollektivtrafik. Enligt detta mått ökade antalet fattiga från 30 % år 1994 till 47 % år 1996. Den tredje fattigdomsgränsen är tillgångsbaserad och räknas ut genom att addera livsmedelsutgifterna med ett genomsnitt av de övriga utgifterna för de fattigaste 10 procenten. Enligt detta mått ökade fattigdomen i Mexiko från 52,4 % strax före krisen till 69 % år 1996. För detaljer se Secretaria De Desarrollo Social (2002) *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. Documentos de investigación*. Mexico City, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Politiska faktorer

I Mexiko hade politisk manipulation av fördelningen av de sociala utgifterna varit regel snarare än undantag, särskilt eftersom det saknades tydliga och effektiva regler om öppenhet och ansvar. Liknande problem har även rapporterats från annat håll i Latinamerika och bland industriländerna. Till exempel upptäckte Schady (2000) att det i Peru under Alberto Fujimoris regeringstid förekom ökade utbetalningar från socialfonden Foncodes till provinser där hans parti hade fått stöd i tidigare val. Gibson & Calvo (2000) visade att Carlos Menems regering i Argentina manipulerade de sociala utgifterna för att vinna stöd i kongressen för ekonomiska reformer. Dahlberg & Johansson (2002) hittade också starka bevis för en snedvriden fördelning av kommunbidrag till regioner med större andel osäkra väljare i det svenska riksdagsvalet 1998.

Under en period av snabb demokratisering och ökad politisk konkurrens beslöt zedilloregeringen att reformera politiken för fattigdomsbekämpning i syfte att förbättra öppenheten och effektiviteten. Särskilt viktigt var att regeringen startade en decentraliseringsprocess som kulminerade i en ny lag om budgetsamordning, enligt vilken finansieringsbeslut om offentlig infrastruktur (skolor, vårdcentraler, landsvägar och så vidare) skulle fattas på delstats- och kommunnivå. Pengarna skulle allokeras enligt fasta (ej godtyckliga) principer och på grundval av statistiska fattigdomsdata (Somuano m fl, 2006). Dessa reformer var tillsammans med lanseringen av Progres-Oportunidades tydliga tecken på en stor förändring av synen på fattigdomsbekämpning i Mexiko.

En särskilt viktig förändring var skiftet i fokus från samhällen till hushåll. Målet med Progres-Oportunidades var att upprätta en direkt förbindelse mellan den federala regeringen och de mottagande hushållen för att på så vis minska inblandningen från lokala regeringar och civila organisationer. Syftet med detta var att undvika den korporativism, klientelism och det auktoritära styre som tidigare genomsyrat bondekooperativ, lantarbetarfack och civila organisationer (Dagnino m fl, 2006; Levy & Rodríguez, 2004). Bortsett från viss inblandning av privata mellanhänder i början, samordnades hela verksamheten från och med 2002 av en federal samordningsmyndighet utan deltagande från några civila organisationer. Dessa hade egentligen inte heller något intresse av att kontrollera eller delta i programmet då det saknades såväl ekonomiska incitament som medel för att bekosta

24 Studier har visat ett starkt samband mellan tilldelningen av medel från Pronasol och valresultat.

Sammantaget visar forskningen att Pronasol användes för att mobilisera PRI:s valmaskin i syfte att få stöd både från kärnområden och osäkra valkretsar. För mer information se Dion, M. (2000) *La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994*. Estudios Sociológicos, 53.

organisationernas deltagande. De flesta aktiviteterna utfördes därför av den federala samordningsmyndigheten (Hevia de la Jara, 2008).

Finansiering

Det är värt att notera att Progres-Oportunidades gradvis ersatte de gamla, inefektiva livsmedelssubventionerna. Att man gjorde så var viktigt eftersom det annars inte hade gått att införa Progres-Oportunidades när man samtidigt tvingades till hårda åtstramningar i budgeten. Levy (2006) påpekar vilken viktig roll presidenten spelade i att fasa ut subventionerna som funnits i över två decennier. Genom att byta ut den gamla socialpolitiken kunde regeringen undvika att öka trycket på den federala budgeten.

Finansieringen har varit det största hindret när man har debatterat utökade sociala stöd, särskilt i låginkomstländer. Skatteintäkter är en viktig finansieringskälla. I låg- och lägre medelinkomstländer utgör skatter ca 80 procent av de offentliga intäkterna, följt av kapitalinkomster, inkomster från försäljning av varor och tjänster och internationellt bistånd (IMF, 2009). I synnerhet låginkomstländer har begränsad förmåga att förbättra skatteuppbörden. Detta beror på den ekonomiska strukturen (det är svårt att beskatta självhushållningsjordbruk och den informella sektorn) samt skattemyndigheternas administrativa kapacitet (se Barrientos & Niño-Zarazúa, kommande).

Av budgetskäl har sociala transfereringar kommit att utvecklas främst i medelinkomstländer. I Latinamerika uppgår de genomsnittliga utgifterna för sociala stöd till ca 1 procent av BNP. Andelen beror dock på ekonomins storlek, effektiviteten i skatteuppbörden och hur omfattande åtgärderna är. Därför lägger övre medelinkomstländer som Colombia, Chile, Mexiko, Peru och Uruguay mindre än 1 procent av BNP på sociala stöd medan länder som Bolivia och Honduras lägger mer än 2 procent av BNP (Grosh m fl, 2008). Progres-Oportunidades kostar till exempel bara en bråkdel av Mexikos BNP (ca 0,3 procent) och andelen förväntas minska till följd av positiv ekonomisk tillväxt och en ihållande minskning av fattigdomen.

Det är värt att påpeka att även om programmet är ett eget initiativ som finansierades med egna medel under de första åren, fick man vid utvidgningen av programmet stöd av det internationella samfundet (genom Interamerikanska utvecklingsbanken och Världsbanken) i form av krediter och tekniskt support.²⁵ Det internationella samfundet spelade dock en ännu viktigare roll i att skapa och sprida liknande villkorade kontantstöd till andra utvecklingsländer. Sammantaget skapade den ekonomiska krisen 1994–1995 tillsammans med andra faktorer, till exempel snabb demokratisering, ökad politisk konkurrens och en omfördelning av budgetmedel – grundförutsättningarna för införandet av Progres-Oportunidades.

PRINCIPER OCH PROGRAMMÅL

Liksom många andra villkorade kontantstöd kombinerar Progresa-Oportunidades ett inkomststöd med förmånlig tillgång till hälsovård och utbildning. Programmet drivs centralt av en federal myndighet som identifierar och väljer ut stödmottagare (se avsnitt längre fram). Myndigheten samordnar även utbetalningar, kontrollsystem och tillhandahållandet av tjänster med ministerier och myndigheter på delstats- och federal nivå. På så vis ansvarar delstatsregeringarna för det direkta om- besörjandet av hälsovård och utbildning medan den federala regeringen ansvarar för utbetalningar och samordningen av åtgärder. Villkorade kontantstöd har som explicit mål att både *minska den extrema fattigdomen* och *främja investeringar i humankapital*, särskilt hos barn. Programmålen bygger på idén om ett ömsesidigt ansvar eftersom föräldrarna har krav på sig att skicka barnen till skolan och låta dem genomgå regelbundna hälsokontroller.

Minska den extrema fattigdomen

Det första programålet, det vill säga att minska den extrema fattigdomen, är ett utmärkande drag hos sociala transfereringar i Latinamerika. Till skillnad från livsmedelssubventioner och andra tidigare utvecklingsåtgärder syftar dessa program till att garantera en grundläggande konsumtionsnivå för de allra fattigaste och mest utsatta. Det finns en viktig politisk-ekonomisk dimension i att fokusera på de fattigaste. Vilka gemensamma uppfattningar och värderingar som finns om orsakerna till den extrema fattigdomen kan nämligen spela en viktig roll i att övertyga väljarna att stödja åtgärder som hjälper de fattiga (Barrientos & Neff, kommande). Så var det i Mexiko.

Ett allmänt samförstånd om det akuta behovet av att ta itu med fattigdomen och studier som visade att Progresa-Oportunidades verkligen hade betydande effekt (se avsnitt längre fram) övertygade den konservativa regeringen ledd av Vicente Fox (2000-2006) att bevara och sedan utvidga programmet till att även omfatta tätorter. I Brasilien undertecknade president Lula år 2004 en lag om ett allmänt, grundläggande inkomststöd för alla. På grund av budgetrestriktioner bestämde man dock att Bolsa Familia först skulle fokusera på de allra fattigaste eftersom de var i mest akut behov av stöd.

25 År 2002 godkände Interamerikanska utvecklingsbanken ett lån på 1 miljard USD till Progresa-Oportunidades, det största lånet någonsin från banken till ett program för fattigdomsbekämpning. År 2005 förnyades lånet på ytterligare fyra år med 1,2 miljarder USD (Levy, 2006). I januari 2010 meddelade regeringen en utvidgning av Progresa-Oportunidades till ytterligare 600 000 låginkomst-hushåll, främst i tätortsområden. Eftersom budgetutrymmet för den mexikanska regeringen blev avsevärt begränsat till följd av den globala finanskrisen finansierades programmet genom statslån: ett lån med fast ränta på 1,5 miljarder USD från Världsbanken och ett lån på 600 miljoner från Interamerikanska utvecklingsbanken (se Barrientos & Nino-Zarazua, kommande).

Viljan att hjälpa de allra fattigaste genom sociala stöd är starkt grundad i principerna om social rättvisa. Valfärdsekonomisk forskning visar att åtgärder riktade mot fattiga ger ökad välfärd. Med detta menas att en extra enhet inkomst ger större nytta om den överförs till de fattiga än om den hamnar hos de mer välbeställda. Med andra ord är "en dollar som hjälper oss att undvika fattigdom mer värdefull än en dollar som hjälper oss att bli mycket rika" (Rabin, 2000:1281).

Främja investeringar i humankapital

Progres-Oportunidades andra program mål, det vill säga att främja investeringar i humankapital, bygger på både en stark teoretisk grund och empiriska bevis som visar att ökat humankapital genom förbättrad utbildning, hälsovård och näring spelar en central roll i att öka människors förmåga att producera, interagera med andra och att integreras i samhället. Omvänt finns det ett samband mellan å ena sidan dålig näring, dålig hälsa och begränsad utbildning, och å andra sidan låg arbetsproduktivitet och låg inkomst vilket driver på fattigdomens "onda cirklar". I låginkomstländerna är 43 procent av barnen under 5 år underviktiga och undernäringen är ofta två till tre gånger högre bland de fattigaste 20 procenten (Wagstaff & Watanabe, 2000). Det finns också systematiska bevis för att fattiga hushåll oftare inte klarar av att skicka barnen till skolan (Världsbanken, 2006). Barn som inte ges möjlighet att avsluta sin grundskoleutbildning förblir dessutom oftast fattiga livet ut (Hoddinott & Quisumbing, 2003).

Sociala stöd är ur detta hänseende avgörande eftersom de lindrar hushållens budgetrestriktioner och främjar investeringar i humankapital. Det finns empiriska bevis för att villkorade kontantstöd i Latinamerika har gjort det möjligt för fattiga hushåll att både äta mer, och äta mat av bättre kvalitet. De verkar också ha möjliggjort en omfördelning av arbetet inom hushållet så att barnen kan gå i skola (se avsnitt längre fram). Mer utbildning och bättre hälsa och näring för barnen kan ge ökad framtida produktivitet, ekonomisk utveckling och social mobilitet. Positiva samband mellan näring, hälsa och utbildning och positiva effekter på arbets- och kreditmarknader är nyckeln till att förstå de villkorade kontantstödens ökade popularitet världen över.

Debatten i Latinamerika kring kontantstöd har mest handlat om huruvida stöden ska vara villkorade eller ej. Andra frågor kring utformningen, så som stödets täckning, storlek, regelbundenhet och löptid är emellertid mycket viktigare frågor.

Det teoretiska motivet till att stöden villkoras är att extremt fattiga hushåll antas undervärdera betydelsen av hälsovård och utbildning kraftigt. Villkoren som är kopplade till bidragen förväntas därför höja värdet av sådana tjänster och därmed ge större effekt på hushållets välfärd än ovillkorade stöd. Forskningen ger dock inga entydiga svar. Även om villkorade stöd har rapporterats öka utnytt-

jandet av hälso- och utbildningstjänster i Latinamerika i högre grad än ovillkorade stöd, visar andra studier att även ovillkorade stöd kan ha positiv effekt på hushållens välfärd. Det utförs just nu flera kontrollerade, experimentella studier i vilka man jämför effekten mellan villkorade och ovillkorade stöd och dessa kanske kan ge bättre svar på frågan. Vi vet idag inte tillräckligt om vilken nytta, och vilka kostnader, villkorandet medför, och det behövs därför mer empiriskt arbete inom detta område. Idén om ett ömsesidigt ansvar mellan stat och hushåll för att minska fattigdomen, vilket tillämpningen av villkor är ett uttryck för, har likväl varit viktig för att skapa stöd hos allmänheten för utökade sociala stöd. Detta gäller särskilt den tidiga utformningen av pionjärprogram som Progres-Oportunidades eftersom rigorösa utvärderingar då inte fanns att tillgå.

UTFORMNING

Att Progres-Oportunidades har varit så effektivt beror till stor del på metoderna för att identifiera och välja ut stödmottagare. Man utvecklade komplexa system med det specifika målet att förbättra effektiviteten i att nå ut till avsedda mottagare och undvika en politisering av programmet, så som hade skett med tidigare sociala program. Dessa system byggde på en geografisk identifiering av fattiga områden, folkräkningsbaserade marginaliseringsindex och kategoriska kriterier för att identifiera fattiga hushåll med hjälp av data från socioekonomiska undersökningar, folkräkningar och inkomstprövningar.

Omfattning och täckning

Det begränsade budgetutrymmet tvingade den mexikanska regeringen att genomföra programmet stegvis. 1997 introducerades Progres-Oportunidades i utvalda regioner på landsbygden och endast på platser där det finns tillgång till skolor och hälsovård, eftersom det holistiska angreppssättet krävde att dessa offentliga tjänster fanns tillgängliga. Efter detta första steg fick omkring 300 000 hushåll i 6 344 byar stöd. Programmet fokuserade först på landsbygden eftersom en stor andel av de fattiga levde där. År 2000, före presidentvalet i juli samma år, hade man klarat av implementeringsfasen och nådde då ut till 2,5 miljoner hushåll i 53 232 samhällen. Genom att bara fokusera på landsbygden uteslöt dock Progres-Oportunidades i praktiken fattiga i tätortsområden, vilka saknade rätten till stöd helt enkelt för att de bodde på fel plats. Kravet på befintlig infrastruktur innebar samtidigt att landsbygdsområden med dålig infrastruktur utelämnades. Även barnlösa hushåll exkluderades på grund av programmets villkorade natur. Dessa "exkluderingsmisslag" gjorde att regeringen år 2003 anpassade programmet så att det även inkluderade andra utsatta grupper (till exempel äldre) och fattiga i tätortsområden.

I juni 2010 omfattade Progres-Oportunidades fler än 5,5 miljoner hushåll på fler än 103 600 orter och nådde därmed var fjärde mexikansk familj. Fler än 70 procent av stödmottagarna betraktas som extremt fattiga. Programmets hastiga

tillväxt sammanfaller med en kraftig uppgång i täckningen av sociala stöd i Latinamerika och i utvecklingsländer i andra delar av världen. Befolkningsandelen som täcks av kontantstöd i Latinamerika varierar från land till land, från bara en bråkdel av de fattiga i Paraguay via programmet *Red de Protección y Promoción Social* till nästan 40 procent av hushållen i Ecuador via *Bono de Desarrollo Humano*. Sammantaget når olika typer av kontantstöd över 190 miljoner fattiga hushåll världen över, vilket innebär att ca 860 miljoner människor gynnas direkt eller indirekt av sociala stöd (se tabell 1). Sociala stöd är därmed numera det viktigaste policyinstrumentet mot extrem fattigdom. Progres-Oportunidades och liknande program i Latinamerika har bidragit kraftigt till att minska fattigdomen (se särskilt avsnitt längre ned). Många faktorer verkar påverka hur effektiva de sociala stöden är att minska fattigdomen, men särskilt viktiga är regelbundenheten, löptiden och stödets storlek.²⁶

Stödets storlek

Programmålen och de principer som ligger till grund för utformningen av programmen avgör hur stora stöden är. Inom Latinamerika varierar storleken på de olika villkorade kontantstöden kraftigt. Som procentandel av hushållens inkomst sträcker sig stöden från 6 procent i Brasilien till nästan 20 procent i Mexiko (Grosh m fl, 2008). Stödets storlek kan vara ett tecken på hur effektiva programmen är att minska fattigdomen, eftersom stora stöd sannolikt minskar fattigdomen mer än små. Det finns dock gränser. Vissa studier visar att den sociala marginalnyttan (i termer av ökad skolgång, förbättrad närings- och hälsostatus och minskad fattigdom), allt annat lika, kan minska i förhållande till stödets storlek vid höga nivåer (se t.ex. Filmer & Schady, 2009; Bourguignon m fl, 2003).

Det finns även viktiga genusaspekter som är värda att notera. För det första utbetalas stöden till mödrarna, därför att kvinnor anses vara mer effektiva agenter för social förändring eftersom de antas måna mer om barnens välfärd än männen (Dwyer & Bruce, 1988; Gómez-Hermosillo, 2005). För det andra ökar storleken på flickornas utbildningsstöd ju längre de går kvar i skolan. Syftet är att förmå flickor att gå kvar i skolan och minska könsklyftorna på högstadiet och i den högre utbildningen.

Regelbundenhet och löptid

Regelbundna, förutsägbara och pålitliga kontantstöd ger den miniminivå av trygghet som krävs för att människor ska kunna jämna ut konsumtionen och fatta investeringsbeslut på lång och medellång sikt. Empiriska data visar att människor

26 För en detaljerad diskussion se Skoufias, E. (2005) *Progres and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Research Report. Washington, International Food Policy Research Institute.

Tabell 1: Sociala stöd i Latinamerika och Västindien, samt globalt

Program	Land	Typ av stöd	Antal hushåll (miljoner)	Antal stödmottagare (miljoner)	Fattigdomsfokus (1)
Bolsa Familia (ersatte Bolsa Escola år 2003 och Programmet mot barnarbete år 2006)	Brasilien	Villkorat kontantstöd	12,5	52,30	Högt
Prêvidencia Rural	Brasilien	Ovillkorat kontantstöd	7,5	37,50	Medel
Progresia-Oportunidades	Mexiko	Villkorat kontantstöd	5,5	27,50	Högt
Beneficio de Prestação Continuada	Brasilien	Ovillkorat kontantstöd	2,4	10,00	Högt
Bono Juancito Pinto	Bolivia	Ovillkorat kontantstöd	1,8	9,00	Högt
Familias en Acción	Colombia	Villkorat kontantstöd	1,5	7,50	Högt
Programa Familias para la inclusión social	Argentina	Villkorat kontantstöd	0,7	7,50	Högt
Bono de Desarrollo Humano (Bono Solidario)	Ecuador	Villkorat kontantstöd	1,2	6,00	Högt
Generalización de la asignación familiar por hijo	Argentina	Ovillkorat kontantstöd		5,75	Medel
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Mexiko	Villkorat kontantstöd	0,825	4,13	Högt
70 y mas (avgiftsfri pension)	Mexiko	Ovillkorat kontantstöd	2	4,00	Allmänt
Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico	Costa Rica	Ovillkorat kontantstöd	0,79	3,95	Högt
Pensiones Asistenciales –blev Pensiones Solidarias år 2009	Chile	Ovillkorat kontantstöd	0,7	3,50	Medel
Bono Dignidad	Bolivia	Ovillkorat kontantstöd	0,676	3,38	Allmänt
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	Mexiko	Beredskapsarbete	0,65	3,25	Högt
Asignación Familiar	Uruguay	Ovillkorat kontantstöd	0,522	2,61	Allmänt

1 Högt innebär att stödet är riktade till fattiga och extremt fattiga, medel att stödet delvis omfattar icke-fattiga, allmänt att det omfattar fattiga såväl som icke-fattiga.

Mi Familia Progresá	Guatemala	Villkorat kontantstöd	0,478	2,39	Högt
Programa Solidaridad	Dominikanska republiken	Villkorat kontantstöd	0,46	2,30	Högt
Programa Juntos	Peru	Villkorat kontantstöd	0,421	2,11	Högt
Chile Solidario	Chile	Integrerad fattigdomsbekämpning	0,335	1,68	Högt
Programme of Advancement through Health and Education	Jamaica	Villkorat kontantstöd	0,318	1,59	Högt
Programa de Empleo Temporal (PET)	Mexiko	Beredskapsarbete	0,25	1,25	Högt
Bono Madre Niño och Bono Juana Azurduy de Padilla	Bolivia	Ovillkorat kontantstöd	1,2	1,20	Högt
Subsidio Unico Familiar	Chile	Ovillkorat kontantstöd	1,2	1,20	Högt
PRAF II	Honduras	Villkorat kontantstöd	0,17	0,85	Högt
Juntos	Colombia	Villkorat kontantstöd	0,1	0,71	Högt
Avancemos	Costa Rica	Villkorat kontantstöd	0,131	0,66	Högt
Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES)	Colombia	Ovillkorat kontantstöd	0,13	0,63	Högt
Tekopora/PROPAIS II	Paraguay	Villkorat kontantstöd	0,12	0,60	Högt
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES	Uruguay	Integrerad fattigdomsbekämpning	0,083	0,42	Högt
Red Solidaria	El Salvador	Villkorat kontantstöd	0,08	0,40	Högt
Pensiones Asistenciales	Argentina	Ovillkorat kontantstöd	0,075	0,35	Högt
Programa de Pensiones No-Contributivas	Uruguay	Ovillkorat kontantstöd	0,06	0,32	Högt
Red de Oportunidades	Panama	Villkorat kontantstöd	0,07	0,26	Högt
Target Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)	Trinidad och Tobago	Villkorat kontantstöd	0,032	0,16	Högt
Red de Protección y Promoción Social	Paraguay	Villkorat kontantstöd	0,009	0,05	Högt
Totalt, Latinamerika och Västindien			46,63	214,97	
Totalt, alla utvecklingsländer			172,65	863,27	

Källor: Barrientos m fl (2010) och Världsbanken.

som får regelbundna stöd även har lättare att få tillgång till krediter. I Brasilien har regelbundenheten i *Previdência Social Rural*, ett pensionssystem som infördes för att täcka även arbetare i den informella sektorn, gett pensionärerna möjligheten att ta banklån eftersom programmet verkar ha minskat utlånarnas kostnader för kreditvärdering (Schwarzer, 2000). Liknande effekter rapporteras från Bolivia (Martinez, 2007), där en stor andel av mottagarna har investerat en del av stödet i småskaliga affärsrörelser, boskap och produktiva tillgångar för att försörja hushållet. Sociala transfereringar är i detta hänseende avgörande för att skydda fattiga och utsatta.

Vad gäller löptid finns det inga tumregler, eftersom den optimala längden beror på målgruppen och de socioekonomiska omständigheterna. Hushåll som lever i extrem fattigdom behöver sannolikt stöd under längre tid för att kunna kompensera de brister i produktiv förmåga som byggts upp under lång tid. De latinamerikanska programmen ger stöd till de fattigaste familjerna under tillräckligt lång tid för att de ska kunna bygga upp barnens humankapital. Inom Progres-Oportunidades görs exempelvis utbetalningarna varannan månad vid särskilda distributionsplatser²⁷ och under perioder som varar flera år så att barnen kan slutföra sin högstadietutbildning. Tidpunkten för när åtgärderna sätts in är också viktig. Åtgärder för förbättrad näringsstatus och hälsa bör vidtas vid tidig ålder för att den produktiva kapaciteten ska förbättras. Detta hör ihop med frågan om att bryta de mekanismer som för fattigdomen i arv från generation till generation. Stödets reella värden är också viktiga eftersom inflationstryck kan urholka köpkraften och därmed minska effektiviteten.

UTVÄRDERINGAR AV PROGRESA-OPORTUNIDADES OCH ANDRA SOCIALA STÖD I LATINAMERIKA

Progres-Oportunidades noggranna och oberoende utvärderingar har blivit ett av dess kännetecken. De innebär ett brott med hur man tidigare skötte fattigdomsbekämpande åtgärder i Mexiko och de flesta andra utvecklingsländer. Före Progres-Oportunidades förekom sällan några noggranna utvärderingar av de sociala utgifterna. Regeringen saknade därför pålitlig information om hur väl socialpolitiken fungerade och hade inget underlag för beslut om förbättringar.

Genom att utvärderingar nu genomförs och man dessutom ser till att allmänheten får insyn i dem kan resultaten betraktas som pålitliga och fria från politisk manipulation. Utvärderingarna var centrala för beslutet att bevara Progres-

27 År 2003 startade Progres-Oportunidades tillsammans med Bansefi och ett nätverk av medlemsbanker och mikrofinansinstitut ett program för utbetalningar till elektroniska konton hos de nästan 1 800 filialer som nätverket har över hela landet. År 2010 fick en halv miljon hushåll stöd från Oportunidades via betalkort.

Oportunidades efter maktskiftet år 2000. Utvärderingarna fungerade även som riktmärke för bedömningen av andra aspekter av socialpolitiken i Mexiko och fick andra länder att börja använda liknande utvärderingsmetoder.

I resten av detta avsnitt granskar jag resultaten från utvärderingarna av Progres-Oportunidades och andra sociala stöd i Latinamerika. Jag koncentrerar mig på effekterna på humankapital och fattigdom eftersom dessa två aspekter är centrala mål för Progres-Oportunidades. Fokus ligger på kvantitativa studier eftersom det underlättar jämförelser mellan olika länder och program.²⁸

Näringseffekter

Näring spelar en central roll för människans utveckling. En välbalanserad kost är grunden för ett hälsosamt liv och avgörande för arbetsproduktiviteten. God näring är särskilt viktig för små barn eftersom den är nödvändig för barnets mentala utveckling (se Alderman m fl, 2006; Glewwe & King, 2001). Undernäring hos barn mäts normalt med hjälp av antropometriska data. Måttet *vikt per ålder* ger en uppfattning om de kortsiktiga effekterna av förbättrad näring medan *längd per ålder* ger information om långsiktiga effekter. Längd per ålder ger särskilt god information om de sociala stödens långsiktiga effekter, eftersom man vid upprepade tillfällen i studier har visat att minskad längd tidigt i livet är förbunden med hämrad kognitiv utveckling (Hoddinott & Kinsey, 2001) och försämrad framtida inkomstförmåga (Thomas & Strauss, 1997).

Utvärderingar av Progres-Oportunidades har visat att de barn som fick stöd under programmets första två år växte en centimeter mer jämfört med en kontrollgrupp. Efter sex år var skillnaden 0,65 cm (Neufeld m fl, 2005). I Ecuador ökade livsmedelutgifterna med 25 procent för hushåll som fick stöd genom programmet *Bono de Desarrollo Humano*, vilket ledde till förbättrad näringsstatus (Ponce & Bedi, 2009). I Colombia rapporterades en betydande ökning av intaget av proteinrika livsmedel och grönsaker som ett resultat av programmet *Familias en Acción* (Attanasio, 2003). Den förändrade konsumtionen gynnade särskilt små barn: 12 månader gamla pojkar var i genomsnitt 0,44 centimeter längre än barn som inte nåddes av stödet. Det finns starka bevis för att kontantstöd har gett förbättrad näringsstatus, och det gäller alla länder och alla typer av program. Sammantaget visar studierna ett direkt samband mellan sociala stöd och ökad livsmedelskonsumtion och bevisen är särskilt starka när det gäller förbättrad näring för barnen.

²⁸ För en detaljerad granskning av vilken inverkan sociala stöd har haft se International Labour Office (2010) *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*. Geneva, ILO.

Hälsoeffekter

Villkorade kontantstöd i Latinamerika är utformade så att de ska förbättra tillgången till och nyttjandet av hälsotjänster, vilket ses som ett direkt medel för att förbättra stödmottagarnas hälsostatus. I allmänhet verkar programmen uppnå detta mål. En utvärdering av det colombianska programmet *Familias en Acción* visade en ökning i andelen barn under 24 månader som genomgick hälsokontroller (Attanasio m fl, 2005). Det ökade nyttjandet av hälsovårdstjänster hade direkt inverkan på sjuktalet. Andelen barn under 24 månader som drabbades av diarré minskade från 32 till 22 procent och bland äldre barn minskade andelen från 21,3 till 10,4 procent.

Liknande öknings i nyttjandet av hälsotjänster har rapporterats från Mexiko, Chile och Nicaragua. I Mexiko fördubblades antalet hälsovårdsbesök per capita på landsbygden till följd av Progres-Oportunidades. En studie av det chilenska programmet *Solidario* visade att den förebyggande hälsovården för barn på landsbygden förbättrades med mellan 4 och 6 procentenheter (Galasso, 2006). I Nicaragua kopplas *Red de Protección Social* till en 18-procentig ökning av antalet vaccinerade barn i åldrarna 12–23 månader (Maluccio & Flores, 2004). Vaccineringar i rätt tid spelar en betydande roll för att minska sjukdomar och dödsfall bland småbarn. En mexikansk studie visade att barn som fick stöd genom Progres-Oportunidades blev 12 procent mindre sjuka jämfört med en kontrollgrupp (Skoufias, 2005).

Utbildningseffekter

Progres-Oportunidades utformades utifrån vetskapen att det krävs åtgärder för att förbättra utbildningen för de fattiga om man ska lyckas minska fattigdomen. Det finns studier som visar ett starkt samband mellan programmet och olika utbildningsrelaterade resultat, till exempel fler elever som skrivs in i skolan, färre som behöver läsa in betyg, förbättrad betygsutveckling, färre avhopp och större andel elever som återvänder till skolan efter avhopp. Effekterna var särskilt tydliga på landsbygden, där antalet barn som började första året på högstadiet ökade med 85 procent och antalet som började andra året med 47 procent (Molyneux, 2007). Avhoppet minskade med 24 procent, vilket motsvarar en ökning av antalet elever som slutförde högstadietutbildningen med 23 procent (Skoufias & di Maro, 2005). Resultaten beräknas leda till en ökning av barnens framtida inkomster med ca 8 procent (se Freije m fl, 2006).

I medelinkomstländer, där nästan alla barn slutför de första skolåren, har sociala stöd haft störst effekt på högstadietutbildningen (se till exempel Attanasio m fl, 2005; Cardoso & Portela Souza, 2003; Schady & Araujo, 2006). I vilken utsträckning dessa förändringar har lett till förbättrade kunskaper och att fattigdomen i minskad utsträckning överförs från generation till generation är dock i nuläget svårare att fastställa. Ökad skolgång är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor

för att garantera att barnen lyckas träda in på arbetsmarknaden med förbättrad utbildningsnivå. Andra viktiga faktorer är utbildningens kvalitet och hur den inhemska arbetsmarknaden fungerar.

Effekter på fattigdomen

Att minska fattigdomen är ett huvudmål för de sociala stöden i Latinamerika. Det finns mycket litteratur som granskar hur effektiva programmen är i detta avseende. Studierna täcker sociala stöd av olika slag och i olika miljöer. I Mexiko visade en utvärdering av Progres-Oportunidades en liten minskning i antalet fattiga: 10 procent efter två år. Samtidigt rapporterades dock att för människor under fattigdomsgränsen var fattigdomen mindre djup²⁹ (Skoufias, 2005; Hodinott m fl, 2000). Resultaten bekräftas av färskare studier som visar större effekter på fattigdomsklyftan och fattigdomens djup än på antalet fattiga (se till exempel Cortes m fl, 2007). För hela landet rapporteras programmet ha minskat livsmedelsfattigdomen med en procent, medan effekterna på landsbygden har varit två till tre gånger större än de som observerats nationellt. Många andra latinamerikanska utvärderingar bekräftar de sociala stödets positiva inverkan på fattigdomen och livsmedelstryggheten.³⁰

På senare tid, särskilt under den globala finanskrisen, har vissa kritiker ifrågasatt hur effektivt Progres-Oportunidades verkligen minskar fattigdomen. Mellan 2006 och 2008 ökade antalet fattiga enligt ett livsmedelsbaserat fattigdomsindex från 13,8 till 18,2 procent samtidigt som den kapacitetsbaserade fattigdomen, som förutom livsmedel även innehåller andra utgifter som hälsovård, utbildning, kläder, bostad och kollektivtrafik, ökade från 20,7 till 25,1 procent. Tillbakagången i fattigdomsbekämpningen kan förklaras av att Mexiko och andra utvecklingsländer har drabbats av samvarierande chocker. De stigande internationella matpriserna 2007–2008 orsakade en årlig ökning av livsmedelsutgifterna på ca 18 procent under 2008. Detta betydde att realinkomsterna minskade kraftigt för den

29 Fattigdomsklyftan (*poverty gap*) och den kvadrerade fattigdomsklyftan (*squared poverty gap*) hade minskat kraftigt med 30 procent resp. 45 procent. Fattigdomsklyftan är ett mått på medelavståndet under fattigdomsgränsen uttryckt som en procentandel av fattigdomsgränsen, där medelvärdet hämtas från hela befolkningen och icke-fattiga får noll i värde. Med andra ord är fattigdomsklyftan ett mått på hur djup fattigdomen är och speglar vilken inkomst som skulle behövas för att lyfta de fattiga över fattigdomsgränsen, d.v.s. eliminera fattigdomen. Där fattigdomsklyftan mäter de fattigas avstånd upp till fattigdomsgränsen mäter den kvadrerade fattigdomsklyftan kvadraten på samma avstånd och kan ses som ett mått på hur allvarlig fattigdomen är. Den kvadrerade fattigdomsklyftan tar hänsyn till ojämlikheten bland de fattiga genom att ge större vikt åt de fattigaste.

30 För att läsa mer om brasilianska Bolsa Familia se Lindert, K.m fl, för en diskussion om Ecuadors Bono de Desarrollo Humano se Ponce, J (2008) för en studie av Familias en Acción i Colombia se Attanasio, O. m fl, (2005) och för studier av sociala pensioner i Chile, Argentina, Uruguay och Bolivia se Bertranou, F. m fl, (2002) och Bertranou m fl, (2002) ILO.

fattigaste femtedelen av hushållen. I och med den globala krisen föll dessutom nettoinkomsten per capita med nästan 13 procent mellan 2006 och 2008, då remitteringar (bidrag från anhöriga utomlands) föll med 29 procent och löner med 26 procent (se Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social, 2009). Dessa siffror fångar troligtvis endast delvis finanskrisens effekter eftersom BNP-tillväxten var minus 6 procent år 2009.

Det är värt att notera att andelen av de fattiga hushållens inkomst som bestod av kontantstöd från Progres-Oportunidades ökade med 20 procent, vilket speglar de direkta offentliga åtgärder som vidtogs 2008 för att säkra livsmedelstryggheten i landet (Barrientos & Niño-Zarazúa, kommande). Dessutom beräknar man att antalet fattiga enligt ett livsmedelsbaserat index skulle ha ökat med 13,5 procent om Progres-Oportunidades och andra sociala stöd ej hade funnits. Det motsvarar ca 2,6 miljoner fler människor i extrem fattigdom, varav 2,2 miljoner på landsbygden (Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social, 2009). Så även om samvarierande chocker ligger till grund för den senaste ökningen av fattigdomen i Mexiko skulle den ha varit mycket högre om Progres-Oportunidades inte hade funnits.

Sociala transfereringar förväntas ofta ge effekter utöver minskad fattigdom och också bidra till minskade inkomstklyftor. Man hänvisar ofta till sociala transfereringar i länder som Sverige som exempel på program som har bidragit effektivt till att minska inkomstklyftorna. Man glömmer dock ofta att dessa stöd är mycket mer omfattande än de som förekommer i Latinamerika och andra utvecklingsländer.

Likväl rapporteras det att de sociala stöden i Brasilien och Mexiko, som motsvarar ca 0,5 procent av ländernas BNP, har bidragit till en 21-procentig minskning av inkomstklyftorna i relativa termer (Soares m fl, 2007). Man ska dock inte över-skatta fördelningseffekten. Programmen bidrar nämligen endast marginellt till en *absolut* minskning av ginikoefficienten³¹. Detta beror helt enkelt på att de fattigaste femtedelarna endast mottar en mycket liten del av den sammanlagda inkomsten.

På det stora hela visar denna korta genomgång av olika utvärderingar att sociala stöd bidrar rejält till att minska fattigdomen och främjar investeringar i human-kapital. Hur mycket välfärden förbättras skiljer sig dock mellan olika program,

31 **Ginikoefficient** är ett ekonomiskt mått på ojämlikhet som visar hur inkomsterna är fördelade i en viss population och har ett värde mellan noll och ett. Noll innebär att alla individer har exakt lika stora tillgångar (dvs total jämlikhet) medan ett innebär total ojämlikhet. Brasiliens, Mexikos och Chiles ginikoefficienter låg år 2001 på 0,58, 0,51 respektive 0,55. År 2007 hade dessa minskat till 0,55, 0,51 respektive 0,52 (World Bank, 2010).

målgrupper och socioekonomiska förhållanden och verkar vara beroende av hur programmen är utformade, vilka mål de har samt institutionella och ekonomiska faktorer.

SLUTSATSER

Analysen av Mexikos Progres-Oportunidades och andra sociala transfereringar i Latinamerika visar att programmen utgör effektiva åtgärder för att bekämpa fattigdomen och allvarliga välfärdsbrister. Programmen har banat väg för ett skifte i sättet att tänka kring fattigdomsbekämpning, där livsmedelsbistånd och -subventioner ersätts av pålitliga och förutsägbara typer av inkomststöd. Det finns viktiga lärdomar att dra från debatten som presenterats ovan.

Först och främst speglar framväxten av sociala transfereringar ett viktigt framsteg i den gemensamma uppfattningen om orsakerna till den extrema fattigdomen. Villkorade kontantstöd fokuserar särskilt på att minska den extrema fattigdomen och att främja investeringar i humankapital. Det sista är särskilt viktigt för att kunna tackla de mekanismer som för fattigdomen i arv från generation till generation.

För det andra har utformningen av programmen byggt på starka teoretiska principer. Dessa principer motiverar i synnerhet fokus på de fattiga och den flerdimensionella approachen till fattigdom. Detta står i tydlig kontrast till de mat- och in natura-stöd som tidigare dominerade fattigdomsbekämpningen.

För det tredje måste man se framgångarna med Progres-Oportunidades och andra stödprogram i Latinamerika ur ett bredare perspektiv. I Mexiko lade den stränga ekonomiska och politiska situationen som föregick Progres-Oportunidades, i kombination med en snabb demokratisering och ökad politisk konkurrens, grunden för programmets införande och senare utvidgning.

För det fjärde har de väl utformade systemen för att identifiera och välja ut stödmottagare blivit riktmärke för flera latinamerikanska länder vad gäller hur man kan motverka den godtycklighet och politiska manipulation som tidigare karaktäriserade socialpolitiken. Det har ökat den politiska legitimiteten och stödet för programmen över hela det politiska spektret.

För det femte innebar de begränsade, ekonomiska resurserna att regeringen hade politiska motiv att ersätta de mycket regressiva och ineffektiva livsmedels- och ”in natura”-stöden. Det hindrade regeringen från att dra på sig ytterligare kostnader när man införde Progres-Oportunidades. Finansieringen har visat sig vara en viktig hämmade faktor för expansionen av sociala stöd i Latinamerika och i andra utvecklingsländer. Vilket ekonomiskt utrymme som krävs för att upprätthålla sociala stöd beror på ekonomins storlek, effektiviteten i skatteuppbörden och hur omfattande

åtgärderna är. För de flesta latinamerikanska länder motsvarar sociala stöd en procent av de offentliga utgifterna, men det är främst låginkomstländerna som har svårt att finansiera stöden.

Till sist har omfattande utvärderingar gjort det möjligt för regeringar att testa och förbättra programmens effektivitet och samtidigt stärka legitimiteten hos olika politiska aktörer. På det stora hela har de mexikanska erfarenheterna med Progres-Oportunidades visat att det är av största vikt att få till stånd ett samspel mellan regeringen, forskningssamfundet och utländska aktörer. Då kan kunskapen om fattigdom förbättras, vilket gör det möjligt att öka effektiviteten och åstadkomma bättre politik och åtgärder.

Sofia Nordenmark:

Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna

**Många biståndsgivare har på senare år deklarerat att deras arbete ska genom-
syrras av ett rättighetsperspektiv och syfta till att förverkliga de mänskliga
rättigheterna. Det finns flera nära kopplingar mellan sociala trygghetssystem,
rättighetsperspektivet och de mänskliga rättigheterna. Sociala trygghetssys-
tem kan vara ett effektivt medel att förverkliga grundläggande mänskliga rät-
tigheter såsom rätten till mat, vatten och hälsa, och rättighetsperspektivet
kan ge viktig vägledning i hur sociala trygghetssystem bör utformas. Tillgång
till sociala trygghetssystem är dessutom i sig en mänsklig rättighet. I denna
artikel diskuterar Sofia Nordenmark rättighetsperspektivet – vad innebär det
och hur påverkar det diskussionen om sociala trygghetssystem?**

Enligt politiken för global utveckling (PGU) som riksdagen beslutade om 2003 ska Sveriges politik inom alla områden vara sammanhållen och samstämmig och bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen. Politiken ska genomföras av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. Också Svenska kyrkans interna- tionella arbete ska vägledas av ett rättighetsbaserat perspektiv.

Det rättighetsbaserade perspektivet växte fram ur ett ställningstagande som bygger på att människor har rätt att kräva och få sina mänskliga rättigheter uppfyllda och att alla har lika värde. Detta synsätt skiljer sig från ett behovsbaserat bistånd där man fokuserar på behov som inte har uppfyllts och där målgruppen blir föremål för utveckling. Med detta synsätt är de man arbetar för passiva mottagare snarare än aktörer som själva avgör hur de vill utforma sina liv. Indirekt bygger detta också på synsättet att man jobbar med välgörenhet och att människor ska vara tacksamma för den ”hjälp” de får. I det behovsstyrda biståndet bryr sig bistånds- organisationer inte heller om huruvida staten uppfyller sina skyldigheter eller ej.

I ett rättighetsbaserat arbete utgår problemanalys och definiering av problem från de mänskliga rättigheterna. Grundorsakerna till problemen definieras i termer av att människor inte har fått rättigheter uppfyllda. Även mål och resultat uttrycks i termer av mänskliga rättigheter. Man utgår i arbetet från sex viktiga principer:

Icke-diskriminering: De mest utsatta är i fokus och man arbetar direkt för att

motverka diskriminering. Genom analys av maktstrukturer i samhället kan man finna grundorsaken till att människors rättigheter inte uppfylls. Fokus på makt-obalanser och icke-diskriminering gör att arbetet för jämställdhet mellan könen också är en central del av ett rättighetsbaserat arbete.

Deltagande: Deltagande ska finnas med som en grundkomponent i arbetet ända från början och innebär att de mest utsatta själva måste delta i analysen av grundorsakerna till deras problem. Det räcker inte att utsatta grupper är målgrupp för olika biståndsinsatser – de bör också vara med och bestämma hur insatsen ska utformas, följas upp och utvärderas.

Empowerment/egenmakt: En central princip handlar om att människor ska ha makt och inflytande över sina egna liv. Begreppet *empowerment* kan definieras på många olika sätt och översätts ibland till ”egenmakt” eller ”bemyndigande”. För att människor själva ska kunna utkräva sina rättigheter måste de ha kapacitet att göra det. Djup diskriminering bygger ofta på att man genom kulturella och religiösa föreställningar lyckas få dem som är diskriminerade att själva tro att de inte har samma värde och rättigheter som andra. *Empowerment* innebär att människor börjar känna tillit till sin egen kapacitet och vågar kräva sina rättigheter och delta i beslutsfattande inom alla områden som berör deras liv.

Ansvarsutkrävande: För att ett rättighetsbaserat arbete ska fungera måste det gå att utkräva ansvar. Staten som är skyldighetsbärare³² måste ha ett system som gör att rättighetsbärare³³ kan utkräva ansvar när deras rättigheter inte uppfylls. Det kan vara genom att begära domstolsprövning eller överprövning av ett förvaltningsbeslut. För att ansvarsutkrävande ska vara möjligt krävs också att de som arbetar på myndigheter känner till vilka rättigheter människor har och erkänner dessa i sin myndighetsutövning och sitt beslutsfattande.

Fler och fler biståndsgivare anser att deras målgrupper ska kunna utkräva ansvar av även dem. Vad lovade biståndsorganisationen att göra? På vilket sätt genomför de sitt arbete? Svenska kyrkan går för närvarande igenom certifiering av HAP³⁴ vilket kommer att göra det möjligt att utkräva ansvar av Svenska kyrkan för dess internationella verksamhet.

32 Att människor har rättigheter innebär också att det finns någon som är skyldig att uppfylla dessa rättigheter: skyldighetsbäraren. Den primära skyldighetsbäraren är staten i det land där människor befinner sig. Men alla aktörer som påverkar människors rättigheter har skyldighet att respektera dessa.

33 Alla människor är rättighetsbärare och har rätt att få till exempel sin rätt till mat eller hälsa uppfyllt.

34 Humanitarian Accountability Partnership (HAP) syftar till att garantera möjligheten till ansvarsutkrävande. HAP omfattade först enbart katastrofbistånd, men idag kan även långsiktigt utvecklingsarbete certifieras.

Transparens: En viktig förutsättning för ansvarsutkrävande är att myndigheterna är transparenta i sitt agerande. Rättighetsbärare ska kunna få information om sina rättigheter och de system som byggs upp till skydd för de mänskliga rättigheterna ska vara enkla att förstå. Transparens främjar både att rättighetsbärarna kan få kunskap om sina rättigheter och att korruption kan motverkas. I praktiken är det här de största utmaningarna finns.

Internationella ramverket för mänskliga rättigheter: Det internationella ramverket utgör grunden för det rättighetsbaserade arbetet och det är där de olika rättigheterna definieras, liksom skyldighetsbärarnas ansvar. Om människors rättigheter också bekräftas i nationell lagstiftning blir det lättare att utkräva ansvar och transparensen blir ofta bättre. Stater bör inte bara erkänna sin befolknings mänskliga rättigheter genom att till exempel ratificera konventioner om mänskliga rättigheter. De bör också lagstifta om rättigheterna i sin egna nationella lagstiftning och tydliggöra hur de tänker arbeta för att uppfylla målen.

Det internationella ramverket för mänskliga rättigheter

FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter från 1948 utgör kärnan i det internationella ramverket för mänskliga rättigheter. Deklarationen följdes 1966 av två juridiskt bindande konventioner: Konventionen om civila och politiska rättigheter och Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Dessa har sedan följts av en rad andra bindande konventioner, exempelvis Barnkonventionen och Konventionen mot diskriminering av kvinnor.

Efterlevnaden av konventionerna följs upp genom att länderna som ratificerat dem regelbundet rapporterar om hur de arbetar med genomförandet, rapporter som sedan granskas av särskilda kommittéer. Till det internationella ramverket hör också uttolkningar från olika FN-organ som ger närmare vägledning om vad rättigheterna innebär och vad staterna ska göra för att efterleva dem.

De mänskliga rättigheterna är odelbara och relaterar inbördes till varandra. Det går inte att separera civila och politiska rättigheter från de ekonomiska, sociala och kulturella utan de samspelar och stöttar varandra. Om man fråntas en viss rättighet blir det svårt att utöva andra, och flera rättigheter innefattar och berör andra rättigheter. Principerna om rättigheters odelbarhet och samspel slogs fast vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993.

Svenska kyrkans rättighetsbaserade arbete

Svenska kyrkans åtagande att allt internationellt arbete ska vägledas av ett rättighetsperspektiv bygger på en lång historia av kyrkligt engagemang för mänskliga rättigheter. Kyrkornas världsråd deltog redan vid utarbetandet av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och har sedan fortsatt att driva på ut-

vecklingen på en rad områden.

Svenska kyrkans rättighetsbaserade arbete genomförs och utvecklas kontinuerligt tillsammans med samarbetspartners. Som aktör i utvecklingssamarbetet ser sig Svenska kyrkan också som en skyldighetsbärare. Det innebär att Svenska kyrkan anser sig vara skyldig att respektera de mänskliga rättigheterna i sitt eget arbete.

I påverkansarbetet innebär rättighetsperspektivet att vi arbetar för att främja de mänskliga rättigheterna och kräver att stater respekterar och uppfyller dem. Vi arbetar för att påverka de stater där vi, tillsammans med våra samarbetspartner, bedriver vår verksamhet. Samtidigt kräver vi att Sveriges regering ska lyfta dessa frågor i sina samtal med länder där kränkningar förekommer. Vi verkar också för att allt det arbete Sverige gör ska genomsyras av ett rättighetsbaserat perspektiv och respekt för mänskliga rättigheter.

Som en del av arbetet för att utrota hunger och fattigdom har Svenska kyrkan tillsammans med internationella, ekumeniska organisationer under de senaste åren särskilt lyft fram rätten till vatten och rätten till mat.

Rätten till mat

Rätten till mat innebär att alla människor har rätt till regelbunden, tillräcklig tillgång till mat som är näringsriktig och kulturellt accepterad och som bidrar till ett aktivt, hälsosamt liv. Det handlar om rätten att själv kunna arbeta för sin mat på ett värdigt sätt snarare än att få sig mat tilldelad. Rätten till mat är nära knuten till rätten till liv och det som behandlas som förutsättningar för att kunna uppnå en ”tillfredsställande levnadsstandard”.

Rätten till mat innebär att staterna har skyldighet att:

- *respektera* rätten till mat genom att inte vidta åtgärder som gör att människor förlorar sin försörjning och tillgång till mat.
- *skydda* rätten till mat genom att se till att en tredje part inte förhindrar eller hotar möjligheten för människor att försörja sig och få tillgång till mat.
- *uppfylla* rätten till mat genom att aktivt underlätta människors strävan att försörja sig och genom att i yttersta nödfall tillgodose människors behov direkt (till exempel genom sociala transfereringar).

24 länder har idag rätten till mat inskriven i den nationella lagstiftningen, vilket har gjort att lokala organisationer i många fall har kunnat tvinga myndigheterna att genomföra aktiva åtgärder, till exempel införa gratis skolluncher.

Rätten till mat är fastslagen i bland annat FN:s deklaration om mänskliga rättigheter (artikel 25.1) och ESK-konventionen (artikel 11) och har uttolkats i den allmänna kommentaren nr 12. 2004 antogs också Frivilliga riktlinjer för genomförandet av rätten till mat.

Rätten till vatten

Rätten till vatten och sanitet ingår i alla människors rätt till en tillfredsställande levnadsstandard enligt ESK-konventionen. Rätten till vatten har nyligen getts samma status inom FN-systemet som exempelvis rätten till mat genom att en så kallad specialrapportör har inrättats. Specialrapportören för rätten till rent dricksvatten och sanitet har till uppgift att rapportera till FN:s råd för mänskliga rättigheter om arbetet med att genomföra rättigheten i medlemsländerna. Svenska kyrkan har under flera år varit pådrivande för att Sverige ska erkänna rätten till vatten och stödja förslaget om att inrätta en specialrapportör.

Rätten till vatten har uttolkats av ESK-kommittén i den allmänna kommentaren nr 15.

Det är naturligt för Svenska kyrkan att vara aktiv inom dessa frågor. Kyrkans arbete grundar sig på en tro och teologisk tradition som säger att vi måste värna varje människas okränkbara värde. Kyrkans uppgift är att förmedla Guds kärlek och därför uppmana samhället och oss själva att ingripa när människors värdighet kränks. Kyrkans profetiska röst måste tala om både kärlek och ansvar.

SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM SOM MEDEL ATT FÖRVERKLIGA RÄTTIGHETER

Som andra artiklar i denna skrift visar har utvärderingar av de sociala transfereeringar som under senare år införts i framför allt Latinamerika, men också Asien och Afrika, visat att livssituationen för utsatta befolkningsgrupper förbättrats påtagligt.

Barn i familjer som tar emot kontanta stöd ökar i vikt och längd, går i skolan i ökad utsträckning och mår bättre. De vuxna kan använda pengarna som grundtrygghet för att till exempel våga söka jobb och är mindre beroende av att barnen bidrar till familjens ekonomi, för att nämna några exempel.

Det innebär att sociala trygghetssystem kan bidra till att uppfylla flera grundläggande mänskliga rättigheter: rätten till mat, hälsa och utbildning för att nämna några.

Även om sociala transfereringar kan bidra till en rad positiva effekter garanterar de naturligtvis inte att rättigheter uppfylls. För detta krävs exempelvis att det finns grundläggande system för hälsa och utbildning. Annars riskerar effekterna i form av till exempel högre vikt och längd för barn, ökad grad av skolgång och så vidare att utebli.

Hiv, rätten till mat och sociala trygghetssystem

Hiv-epidemin illustrerar tydligt hur flera olika rättigheter samverkar och hur sociala trygghetssystem kan bidra till att uppfylla flera olika rättigheter – i detta fall rätten till hälsa och rätten till mat. Hiv-epidemin i södra Afrika bidrar till kronisk matbrist och fördjupar fattigdomen på både hushålls- och samhällsnivå. Aids leder till produktionsbortfall och inkomstbortfall, och hushållen påverkas särskilt allvarligt om den som utvecklar sjukdomen är en kvinna. Aids orsakar också stora utgifter för medicin, vård och begravningskostnader. Osäker mattillgång är dessutom extra allvarligt för den som är hivpositiv, eftersom den som är undernärld utvecklar aids snabbare och den som behandlas med bromsmediciner behöver säker mattillgång för att behandlingen ska verka ordentligt. Det skapas helt enkelt en ond cirkel av matbrist, undernäring och aids.

Sociala trygghetssystem kan spela en viktig roll genom att hivdrabbade får möjlighet att köpa bättre mat som förbättrar deras hälsa. De får också bättre möjligheter att ta sig till de orter där det finns hälso- och sjukvård, för att på så sätt kunna följa sina behandlingsprogram (se också Haarmans artikel om Namibia).

Det bör samtidigt betonas att sociala trygghetssystem aldrig kan bli en lösning på hiv. För att komma åt grundorsakerna till spridningen av sjukdomen måste kvinnors situation och rättigheter stärkas. Det finns ett erkänt samband mellan kvinnors ekonomiska beroende av män och deras sårbarhet för hiv. Kvinnor saknar alltför ofta makt att själva bestämma över hur deras sexuella relationer ska se ut. Detta innebär att de tvingas till sexuella risktaganden, till exempel när de inte kan kräva att få använda kondom eller andra preventivmedel eller säga nej till sexuella relationer. Mycket av det preventiva hivarbetet består av att ge kvinnor större ekonomisk, såväl som social, makt. Denna förändring av deras ekonomiska och sociala makt kan medföra att de också kan ta makten över sina egna kroppar och bestämma hur de vill att deras sexuella relationer ska se ut.

UNAIDS (2008) Report on the Global AIDS Epidemic; Whiteside, Alan (2003) What is driving the HIV/AIDS Epidemic in Swaziland, and what More Can We Do about It?

RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET INOM DEN INTERNATIONELLA RÄTTEN

Sociala trygghetssystem bidrar alltså till att förverkliga en rad mänskliga rättigheter. Men social trygghet är också en mänsklig rättighet i sig. Den slås fast både i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter och i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Sociala trygghetssystem omfattar i ESK-konventionens mening såväl sociala transfereringar som barnbidrag, familjebidrag och folkpensioner (vilka är fokus för denna antologi) som avgiftsbaserade socialförsäkringar som sjukersättning, arbetslöshetsersättning, tjänstepension och efterlevandeskydd.

För den internationella arbetsorganisationen ILO (*International Labour Organisation*) som är ett fackorgan inom FN-systemet, har social trygghet varit en viktig fråga sedan organisationen grundades 1919. ILO:s konvention 102 från 1952 anger minimistandarder för social trygghet. I deklarationen "Social rättvisa för en rättvis globalisering" från 2008 lovar ILO att fortsätta verka för att alla stater ska se till att alla får rätt till social trygghet och att alla som behöver det ska ha rätt till en grundläggande inkomst (ILO, 2008).

"Sociala trygghetssystem bidrar inte enbart till mänsklig säkerhet, värdighet och social rättvisa, utan lägger också grunden för politisk deltagande, delaktighet och utvecklandet av demokrati."

Juan Somavia, ILO:s Generaldirektör, 2003

Även andra delar av FN-systemet har engagerat sig för att lyfta frågan om social trygghet som en del av sitt arbete för att främja mänskliga rättigheter. 2009 startades "Initiativet för social grundtrygghet" (*Social Protection Floor Initiative*) av ILO, Världshälsoorganisationen (WHO) och andra FN-organ samt Världsbanken. Syftet är att bygga upp en koalition av internationella organisationer och biståndsgivare som kan ge stöd till länder i deras arbete för att upprätta system för sociala transfereringar och social service. De länder som deltar i samarbetet uppmanas att bygga upp ett minimipaket av social trygghet som ska omfatta ålderspension, barnbidrag, beredskapsarbeten samt grundläggande hälsovård.

Var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser.

FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 22)

Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring.

FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (artikel 9)

FN:s uttolkning av rätten till social trygghet

Trots att de är en del av ramverket för mänskliga rättigheter har ESK-rättigheterna länge inte varit lika accepterade som civila och politiska rättigheter. Stater har hävdat att de inte har resurser för att uppfylla dessa rättigheter. Genom sina allmänna kommentarer har ESK-kommittén tolkat olika ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och lyft fram grunddragen i staternas förpliktelser. Den allmänna kommentaren nummer 19 handlar om rätten till social trygghet.

Stater har en skyldighet att uppfylla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, men hur ska det ske för ett fattigt land? Kräver man av Mali att de ska ge sin befolkning socialbidrag i samma nivå som Sverige gör? Hur ska ett fattigt land som Mali, med sina begränsade tillgångar, klara det? En del av svaret är att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska uppfyllas progressivt. Det innebär att man kräver av stater att de gradvis förverkligar dessa rättigheter genom att använda sina tillgängliga tillgångar maximalt.

”Skyldigheten betyder att konventionsstaterna så snabbt som möjligt ska påbörja förverkligandet av rättigheterna. Under inga förhållanden ska detta tolkas som en underförstådd rätt för staterna att på obestämd tid skjuta upp ansträngningarna för att nå ett fullständigt förverkligande. Tvärtom har alla konventionsstater en skyldighet att genast ta itu med infriandet av sina plikter enligt konventionen.”³⁵

35 Artikel 21, Limburgprinciperna. Limburgprinciperna har utarbetats av en samling folkrättsjurister, och beskriver innebörden av staternas skyldigheter enligt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 2 i konventionen ställer krav på gradvis förverkligande av rättigheterna i konventionen. I de riktlinjer som antogs som en följd av Limburgprinciperna 1997 (”the Maastricht Guidelines”) understryks att det är staten som har bevisbördan för att rättfärdiga bristen på förverkligande av rättigheterna.

ESK-kommitténs omfattande kommentar anger på ett detaljerat sätt hur stater bör arbeta för att förverkliga rätten till social trygghet. Kommittén följer samma principer som de har uttalat ska gälla för alla ESK-rättigheter:

- De anger vissa grundläggande krav – ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – som ska uppfyllas direkt. Även länder med små resurser måste garantera en viss miniminivå för vad en stat måste respektera. De *core obligations* – grundläggande skyldigheter – som stater måste respektera gäller till exempel rätten till liv, mat och hälsa och att garantera att ingen inom deras territorium svälter.
- Principen om icke-diskriminering gäller omedelbart; en stat får aldrig diskriminera. Det innebär att de mest utsatta måste identifieras, och att staten ska se till att existerande eller planerade system inte leder till diskriminering och att särskilt utsatta grupper särskilt beaktas.

Tillgänglighet är en princip som gäller för alla ESK-rättigheter. För att en stat ska uppfylla rätten till social trygghet måste den sociala trygghet som staten erbjuder täcka in alla, även de grupper som själva inte kan vara med och finansiera den genom avgifter. Den sociala tryggheten måste erbjudas alla grupper utan diskriminering.

I kommentaren anges att ersättningar ska betalas ut i tid och på ett lättillgängligt sätt. Det ska vara enkelt att få tillgång till systemet, liksom att göra inbetalningar till inkomstbaserade system.

ESK-kommittén anger också i sin kommentar att sociala trygghetssystem måste vara skäligen. Det betyder bland annat att sociala trygghetssystem måste bidra till att upprätthålla människors värdighet. De ska vara tillräckligt stora och betalas ut under tillräckligt lång tid för att säkerställa en skälig levnadsstandard. När en stat väl har infört en ekonomisk, social eller kulturell rättighet får den inte dras tillbaka. Om det är nödvändigt kan en stat söka internationellt samarbete för att uppfylla rätten till social trygghet.

Internationell samverkan

För att en stat ska kunna hävda att de inte har råd att genomföra miniminivån av social trygghet, måste de visa att de har vidtagit varje möjlig åtgärd och har använt alla tillgängliga resurser för att uppfylla dessa minimiskyldigheter så snart som möjligt. Då en stat inte kan förverkliga miniminivåerna på egen hand bör de söka hjälp genom internationellt utvecklingssamarbete.

ESK-kommittén påminner om att alla stater har ett ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras och uppfylls världen över. ESK-konventionen anger att

stater måste samarbeta internationellt. Alla stater har, utöver sitt nationella ansvar, också ett internationellt ansvar för att rättigheterna i konventionen uppfylls. De stater som har tillräckliga resurser bör bistå dem som inte har tillgångar nog att uppfylla rätten till social trygghet. Det kan ske genom finansiellt stöd eller genom teknisk assistans, det vill säga att ett land delar med sig av egna erfarenheter av att införa eller bygga ut sociala trygghetssystem.

Alla stater bör också se till att rätten till social trygghet ges tillräcklig uppmärksamhet i internationella överenskommelser.

EN RÄTTIGHETSBASERAD UTFORMNING AV SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

Varje stat måste tillsammans med sin befolkning själv avgöra hur deras sociala trygghetssystem ska se ut, utifrån landets historiska, politiska och ekonomiska förutsättningar. FN:s uttolkning av rätten till social trygghet och rättighetsperspektivets principer kan dock ge god vägledning i utformningen av systemen.

Respekten för människans värde utgör grunden för de mänskliga rättigheterna. Det mest grundläggande kravet på sociala transfereringar är därför att de bidrar till att människors värdighet upprätthålls. Systemen får inte ytterligare stigmatisera utsatta och fattiga människor. De får inte heller genomföras på ett sådant sätt att de riskerar att försämra människors möjlighet att försörja sig själv.

Villkorade eller icke-villkorade stöd?

Sociala transfereringar kan antingen vara villkorslösa eller villkorade, det vill säga kräva någon form av motprestation från mottagaren. Särskilt i de latinamerikanska länderna är bidragen ofta villkorade, till exempel med krav på att föräldrar ska vaccinera sina barn eller skicka dem till skolan.

Ur ett rättighetsperspektiv är svaret enkelt: sociala transfereringar bör alltid vara villkorslösa. Den mänskliga rättigheten till en minimiinkomst är villkorslös, uppfyllandet av rättigheter får inte villkoras av mottagarens beteende. Att villkorande är problematiskt blir tydligt om man frågar sig vad som ska hända om de tänkta mottagarna inte uppfyller kraven. Ska de utestängas ur systemet då? Riskerar detta att leda till otillåten diskriminering? Hur påverkar det barnens rättigheter? Förvisso främjar det barns rättigheter att få tillgång till skolgång, vaccination och sjuk- och hälsovård, men om familjen fräntas kontantstöd drabbas barnen hårt.

Behovsprovade eller generella bidrag?

System för sociala transfereringar kan antingen vara behovsprovade eller generella, det vill säga ges till hela befolkningen eller vissa kategorier (till exempel alla barn eller alla äldre). Behovsprovade bidrag är administrativt krångligare eftersom man måste ha metoder för att välja ut vilka som ska få stöd, och de blir därmed

dyrare att förmedla. I gengäld är totalkostnaden i allmänhet mycket mindre för behovsprövade stöd, eftersom färre människor får tillgång till dem.

Behovsprövning kan vara förenligt med rättighetsperspektivet, under förutsättning att kriterierna för vilka som är berättigade till bidrag inte är diskriminerande. Risker man tar är att människor som egentligen är berättigade till stöd utesluts. Urvalskriterierna måste därför vara tydliga, enkla och öppet tillgängliga, och det måste gå att få ett negativt beslut överprövat. Enkla system minskar också risken för korruption. Om människor själva lätt kan ta reda på om de har rätt till ett visst bidrag minskar till exempel risken för att lokala myndighetsrepresentanter manipulerar utbetalningar.

Behovsprövade system tenderar inte bara att vara mer komplicerade, de kan också bidra till konflikter i samhällen. Detta gäller även system då lokalsamhällena själva ska identifiera vilka som är de mest utsatta och som behöver stöd. Det kan leda till konflikter kring vilka som väljs ut att få stöd och ifrågasättande av varför andra inte får det. I det pilotprojekt som genomfördes i Namibia (se Haarmans artikel) bidrog det faktum att alla fick ett kontantstöd till att stärka relationerna i samhället och att det lokala samarbetet fungerade bättre.

Deltagande

Utformningen av sociala trygghetssystem och, inte minst, ersättningsnivåerna har stor betydelse för stora delar av befolkningen. De är därför ofta centrala frågor i ett lands politiska debatt, och i den meningen är det folkliga deltagandet i utformningen av sociala trygghetssystem grundläggande.

De länder som ännu inte har något nationellt trygghetssystem eller bara ett begränsat sådant, bör involvera sin befolkning redan då de börjar planera uppbyggnaden eller utbyggnaden av ett system. ESK-kommittén påpekar att deltagandeprocesser är särskilt relevanta om staten har för små resurser för att uppfylla minimikraven för sociala trygghetssystem. I de fallen bör befolkningen ges möjlighet att genom konsultationer på olika nivåer påverka vad systemet ska innehålla i ett första skede. Oavsett hur beslutsfattandet ser ut traditionellt måste både kvinnor och män inkluderas. Det är viktigt att garantera deltagande för alla särskilt utsatta grupper som ofta är uteslutna från traditionella beslutsforum.

Det kan också vara värdefullt att involvera organisationer från det civila samhället i sådana konsultationer, då dessa ofta har erfarenhet av att arbeta direkt med utsatta grupper. I flera länder har organisationer från civilsamhället genomfört pilotinsatser för sociala transfereringar, vilket ger användbara erfarenheter.

Deltagande bör inte enbart präglar planeringsprocessen utan även genomförande

och uppföljning. Enligt ESK-kommittén ska staten själv kontinuerligt följa upp att uppfyllandet av rätten till social trygghet går framåt. I denna uppföljning, som kan ske genom utvärderingar, kan befolkningen ha en roll, liksom organisationer från det civila samhället. Deras åsikter om hur systemet fungerar kan vara viktiga för att fortsätta utveckla och förbättra det på olika sätt.

Ansvarsutkrävande och transparens

Alla rättigheter måste kunna utkrävas. För sociala trygghetssystem gäller det att enskilda till exempel måste kunna överklaga beslut som gäller social trygghet. Rättspraxis på det området har drivits framåt av fall på både nationell nivå och i regionala forum för mänskliga rättigheter, där enskilda har överklagat att de inte fått tillgång till en social rättighet, till exempel för att de eller en anhörig har hiv eller aids.

Även om ett system är privat måste det finnas möjlighet att kunna överklaga om man till exempel nekas att gå in i ett avgiftsbaserat system.

Ansvarsutkrävande relaterar också till frågor om transparens. Ett system för social trygghet måste vara enkelt, överblickbart och förståeligt för enskilda. Reglerna måste vara så enkla att förstå att människor lätt kan ta reda på om de har rätt till olika stöd. Det ska också vara möjligt att få information om hur pengar fördelas inom systemet och om vissa befolkningsgrupper gynnas.

Sociala trygghetssystem måste vara pålitliga. För att kunna planera sin ekonomi måste rättighetsbärarna kunna förlita sig på att utbetalningarna görs när de ska. De måste också veta att reglerna följs och att de inte godtyckligt kan uteslutas från systemet från en dag till en annan.

Icke-diskriminering

Icke-diskriminering är ett centralt kriterium vid utformningen av sociala trygghetssystem. De måste omfatta befolkning som bor både på landsbygd och i städer. De måste omfatta män och kvinnor och de etniska grupper som finns inom landet. Systemen måste också omfatta funktionshindrade, migranter och aidssjuka, för att nämna ytterligare några grupper som riskerar att diskrimineras.

Det måste alltså finnas möjlighet för alla att få tillgång till sådana system, även om man inte har en formell anställning eller om man bor på landsbygden. Ett avgörande problem med de sociala trygghetssystem som finns i många utvecklingsländer idag är att de utgörs av socialförsäkringar som är avgiftsbaserade och i regel enbart omfattar dem som har formell anställning. På så vis utestängs ofta stora befolkningsgrupper.

Trots att social trygghet är en mänsklig rättighet är det ännu en minoritet av världens befolkning som har tillgång till något socialt trygghetssystem. Totalt räknar man med att bara cirka 20 procent av världens befolkning i arbetsför ålder (och deras familjer) har effektiv tillgång till en övergripande social trygghet (ILO, 2010). Framför allt är det många låg- och medelinkomstländer som helt saknar eller bara har begränsade sociala trygghetssystem.

Det är ofta landsbygdsbefolkningar, kvinnor och ursprungsbefolkningar som försörjer sig inom den informella sektorn och därmed är uteslagna. På landsbygden finns dessutom ofta begränsad tillgång till grundläggande hälso- och sjukvård. Ursprungsbefolkningar kan, även när de är formellt inkluderade, i praktiken vara utestängda om systemen inte tar hänsyn till deras traditioner och sedvänjor. Ursprungsfolk som lever i traditionella samhällen kan till exempel uteslutas från att ta emot betalningar om de görs på formella utbetalningsställen som banker eller myndighetskontor. Det sätt på vilket utbetalningarna görs kan också vara diskriminerande.

Empowerment – egenmakt

Strävan efter att stärka människors möjligheter att kunna utkräva sina rättigheter – stärka deras egenmakt – är en viktig aspekt av det rättighetsbaserade arbetet. Detta innebär både att människor har kunskaper om sina rättigheter och att de har självförtroende och vågar göra sin röst hörd i samhället och kräva dessa rättigheter.

De utvärderingar som beskrivs i andra delar av denna skrift tyder på att sociala transfereringar har en direkt effekt på fattigas egenmakt. Kontanta stöd tycks ge fattiga människor en plattform för att själva börja ta makten över sina liv. De kan i ökad utsträckning planera månad för månad; de vet att de kan betala sina barns skolgång, de kan klara vissa kostnader för hälso- och sjukvård eller ta sig till hälsokliniker. De har råd att ta en buss för att kunna sälja varor, söka ett jobb eller göra andra saker som låter dem ta makten över utvecklingen av sina egna och sina familjers liv. Naturligtvis räcker inte kontantstöd för att människor ska ha egenmakt, men det kan vara en del i en strategi för att öka fattiga människors möjligheter att själva kunna styra sina liv.

En viktig förutsättning för att kontanta stöd eller andra sociala rättigheter ska bidra till att öka egenmakten är att de betraktas som rättigheter och inte som allmosor eller gåvor från välvilliga politiker eller tjänstemän.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Sociala trygghetssystem utgör i sig ett uttryck för rättighetsperspektivet i den meningen att de bygger på tanken att alla människor i ett visst land har rätt till ekonomiskt stöd för att upprätthålla en grundläggande levnadsnivå när de inte

har möjlighet att försörja sig på annat sätt. De principer som utvecklats för det rättighetsbaserade arbetet kan samtidigt bidra till att trygghetssystemen utformas på ett bra sätt.

Vi har sett att sociala transfereringar kan ha många positiva effekter och bidra till att uppfylla flera olika grundläggande rättigheter. Det bör dock poängteras att transfereringarna inte är tillräckliga som isolerade åtgärder. Det räcker inte med att enbart ge familjer kontantstöd – de måste också få tillgång till hälsovård och utbildning och ha möjlighet att försörja sig. Detta framgår också tydligt av vad rätten till social trygghet är: ett större system som ska täcka olika risker i olika delar av människors livscykel. Även om resurssvaga utvecklingsländer inte kan införa ett komplett system omedelbart, måste de uppfylla minimikraven och kontinuerligt, utifrån sina tillgängliga tillgångar och i samarbete med andra stater, utöka ett sådant system.

Rebecca Holmes and Nicola Jones:

Öka jämställdheten i sociala trygghetssystem

Kvinnor är mer utsatta för fattigdom än män, och de har oftare än män informella anställningar. Sociala trygghetssystem som syftar till att stödja de mest utsatta människorna har därför potential att särskilt gynna kvinnor. Att det blir så i praktiken är dock inte självklart. I denna artikel argumenterar Rebecca Holmes och Nicola Jones för att viktiga möjligheter går förlorade, och att kvinnors situation rentav kan försämrats, om sociala trygghetssystem inte utformas på ett genusmedvetet sätt. Om man däremot aktivt utgår ifrån ett genusperspektiv vid planering och genomförande av de sociala trygghetssystemen kan de bli ett redskap för att förändra, transformera, människors liv och i synnerhet relationerna mellan män och kvinnor.³⁶

I många årtionden har det funnits bevis för en mycket utbredd ojämlikhet mellan könen. Vi vet också att självbestämmande för kvinnor och jämställdhet mellan könen främjar sociala och ekonomiska utvecklingsmål. Trots detta integreras alltför sällan jämställdhet på lämpligt vis i utformningen och implementeringen av fattigdomsbekämpande program. Sociala trygghetssystem utgör inte något undantag.

Trots att sociala trygghetssystem under de senaste åren har blivit en allt mer populär åtgärd mot fattigdom och utsatthet och nu når miljontals hushåll under eller nära fattigdomsgränsen, har den hänsyn man tagit till genusfrågor varit, på sin höjd, ojämn. Man har ofta antagit att det räcker att definiera kvinnor som målgrupp för att angripa bristen på jämställdhet. Även om detta är ett viktigt första steg är förhållandet mellan genus och social trygghet mer komplext än så. Ökad jämställdhet och ökat självbestämmande för kvinnor degraderas ofta till sekundära eller indirekta program mål. Man antar även ofta att en ekonomisk resursöverföring till kvinnor (ofta i liten skala) automatiskt förändrar förhållandet mellan könen inom och utanför hushållet.

I praktiken har dock sociala trygghetssystem snarare förstärkt kvinnors traditionella roller och ansvar. Få program har utnyttjat de möjligheter som finns att förändra

36 Medan fokus i resten av skriften ligger på kontanta bidrag i olika former, diskuterar författarna här även andra former av sociala trygghetssystem, så som subventionerade tjänster till fattiga hushåll.

könsrelationerna inom hushållet och i samhället på såväl det ekonomiska planet (till exempel skapa nya arbetsmöjligheter) som det sociala (till exempel öka möjligheten för kvinnor att uttrycka sin åsikt och påverka sin situation). Om man utnyttjade dessa möjligheter skulle genomslagskraften för program mål som minskad fattigdom och utsatthet öka.

I denna artikel diskuterar vi en ”transformerande” begreppsram för sociala trygghetssystem. Med denna betonar man vikten av att förstå och angripa både ekonomiska och sociala risker och deras skärningspunkter när man utformar sociala trygghetssystem för att minska fattigdomen. Vår artikel baseras på empiriska data från en studie utförd 2009–2010, då vi undersökte i vilken mån man har tagit hänsyn till genusfrågor vid utformningen och implementering av olika sociala trygghetssystem i flera afrikanska, asiatiska och latinamerikanska länder.

Tabell 1: Fallstudie, sociala trygghetssystem

Typ av socialt stöd	Beskrivning	Exempel	Täckning
Kontantstöd	Regelbundna, villkorade eller ovillkorade utbetalningar av pengar till fattiga hushåll, ofta till vårdgivare.	- LEAP i Ghana, delvis villkorat - Juntos i Peru, villkorat	131 000 hushåll 431 974 hushåll
Överföring av ekonomiska tillgångar	Överföring av produktiva tillgångar (t.ex. boskap) för att främja inkomstgenererande aktiviteter i fattiga hushåll.	- Challenging the Frontiers of Poverty Reduction i Bangladesh.	272 000 kvinnor
Beredskapsarbete	Kontanter eller livsmedel i utbyte mot arbete med att bygga gemensamma tillgångar, ofta fysisk infrastruktur.	- Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) i Indien - Productive Safety Net Programme i Etiopien	45 miljoner hushåll Fler än 7 miljoner individer
Subventioner	Subventionerade eller avgiftsfria tjänster (t.ex. sjukvård, utbildning, rättshjälp, lantbruksrådgivning) och/eller livsmedel (t.ex. risransoner).	- National Targeted Programme for Poverty Reduction i Vietnam - Raskin Rice Subsidy Programme i Indonesien - <i>Estancias</i> , projekt för gemensamma daghem i Mexiko	Upp till 1,3 miljoner hushåll 15,8 miljoner hushåll 250 000 föräldrar

BEGREPPSRAM: ETT TRANSFORMERANDE FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET

Namnet till trots har sociala trygghetssystem hittills främst handlat om att hantera ekonomisk risk och utsatthet, till exempel inkomst- och konsumtionschocker till följd av naturkatastrofer, kraftigt ökade livsmedelspriser eller globala finanskriser. Man har vanligen ägnat liten uppmärksamhet åt sociala risker som bristen på jämställdhet, social diskriminering samt ojämlik fördelning av resurser och makt inom hushållen (Holmes & Jones, 2009). Dessa faktorer är dock ofta en lika viktig förklaring till varför hushåll hamnar och fastnar i fattigdom (CPRC, 2008).

I sin transformerande begreppsram för sociala trygghetssystem förespråkar Devereux och Sabates-Wheelers (2004) att de förutom att vara skyddande (ge stöd åt fattiga), förebyggande (förhindra att hushåll hamnar i fattigdom) och stimulerande (förbättra inkomster och förmågor) även bör vara transformerande. Med transformerande mål menas att man angriper den sociala ojämlikhet och det utanförskap som ofta är grundorsaken till att människor lever i kronisk fattigdom och utsatthet.

Ett sådant politiskt och transformerande förhållningssätt utvidgar begreppet social trygghet till att omfatta områden som rättvisa, självbestämmande och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, istället för att begränsa det till ekonomiska risker (som leder till smala, inkomst- och konsumtionshöjande åtgärder). Begreppsramens viktigaste inslag är att man ser ekonomiska och sociala risker som sammanflätade och ofta ömsesidigt förstärkande och betonar vikten av att angripa strukturella orsaker till fattigdomen, inklusive maktförhållanden, om man ska kunna erbjuda en hållbar väg ut ur fattigdomen (se tabell 2 och 3).

Vår analys utgår ifrån att det finns genusaspekter på ekonomiska och sociala risker: män och kvinnor påverkas inte bara olika av samma risker utan lever även med olika former av risk. I till exempel Etiopien är kvinnoleda hushåll mer sårbara för hushållskriser (sjukdom, död, torka, översvämningar, prischocker, förlust av arbete eller boskap) än mansleda hushåll (54 respektive 48 procent). Från makro- till mikronivå kan dessa risker förstärkas eller förmildras genom politiska åtgärder, institutioners diskriminerande praxis och kapacitetshöjande åtgärder på individ-, hushålls- och samhällsnivå. Möjligheterna att förbättra jämställdheten på varje nivå beror mycket på sammanhanget och balansen mellan landets statliga, civila och informella mekanismer, liksom även vilken profil de statliga myndigheter som ansvarar för utformningen och implementeringen av de formella mekanismerna har (Holmes & Jones, 2009).

I de nuvarande sociala trygghetssystemen i låg- och medelinkomstländer ser man olika grad av hänsynstagande till könsrelaterade risker. Vanligast är att man riktar

stöden till kvinnor. I allmänhet är dock systemen alltför ofta grundade i en begränsad förståelse för genusfrågor. I denna artikel hävdar vi alltså att genus spelar en viktig roll för vilken genomslagskraft de sociala trygghetssystemen får – inte bara genom att påverka vilken typ av risk man angriper utan även genom att påverka programmens effekt på samhälls- och hushållsnivå.

KÖNSRELATERAD FATTIGDOM OCH UTSATTHET – EN ÖVERSIKT

För att kunna avgöra i vilken mån sociala trygghetssystem tar hänsyn till könsspecifika erfarenheter av fattigdom och utsatthet är det viktigt att förstå den könsrelaterade utsattheten i olika sammanhang (se tabell 2).

Ekonomisk utsatthet

Det faktum att fattiga i regel äger mycket lite mark innebär att sysselsättning och inkomster tenderar att vara mycket säsongsbetonade. Många fattiga hushåll saknar arbete under de ”knappa månaderna”. I Bangladesh till exempel, där män ofta kan hitta daglönearbete inom jordbrukssektorn eller andra sektorer, får kvinnor främst jobb som hembiträden – antingen för bara en bråkdel av männens lön eller betalning *in natura* (oftast i form av mat). Även i Peru är brist på arbetsmöjligheter ett stort problem för kvinnor, där avsaknaden av tillfredsställande barnomsorg är en viktig begränsande faktor:

”Som ensamstående mor måste jag arbeta för att försörja min dotter... Ibland finns det inte arbete eller så är lönen låg. Jag måste lämna min dotter hos min mor, och mina bröder bråkar med mig på grund av detta. Det är svårt att vara ensam eftersom ensamstående mödrar inte kan bruka några stora jordplättar. De kan bara valla boskap eller bruka små plättar, så maten tar slut snabbt.”

(Ensamstående mor, 25 år, Motoy, Peru)

Kvinnornas arbeten tenderar dessutom att vara mer osäkra och även i hushåll som är beroende av ekonomiska bidrag från vuxna barn är man medveten om att dötternas bidrag ofta är mer osäkra:

”Arbetet [i en klädfabrik] är framtidslöst. Hon kan förlora det när som helst. Om vi kunde ge henne bättre utbildning skulle hon kunna få ett bättre jobb. Hon tjänar bara lite pengar.”

(Äldre kvinna, Magura, Bangladesh)

Tabell 2: Ekonomiska typer av utsatthet som relaterar till kön

Könsspecifika uttryck	Exempel från länder som ingick i fallstudierna
-Oproportionerligt hög andel kvinnor som arbetar i den informella sektorn. -I vissa fall är det kvinnor som förlorar jobben först vid ekonomiska kriser. I andra fall är det främst männen som blir arbetslösa eftersom kvinnor i högre grad "accepterar" lägre löner eftersom kvinnans arbete endast ses som "ett komplement" till mannens inkomst. -Minskad inkomst för ett hushåll kan leda till att kvinnor och flickor äter mindre och blir undernärda samt att man måste avstå från sjukvård och utbildning åt barnen. -Negativa och skadliga strategier för att klara sig (särskilt p.g.a. bristande ägande och kontroll över produktiva tillgångar), t.ex. trafficking, sexuellt utnyttjande (särskilt kvinnor och flickor) och barnarbete (särskilt pojkar). -Större hushållsansvar för flickor när modern måste lönearbeta mer.	I Indien har mindre än hälften så många kvinnor som män arbete: kvinnor står för endast 19,3 procent av den totala arbetskraften. De får dessutom mer sällan betalt i pengar och ibland ingen ersättning alls. När de får lön är den ojämlik. Vad gäller fattiga hushåll i Mexiko uppgår löneinkomsterna för kvinnoleda hushåll till endast 57 procent av löneinkomsterna för mansleda hushåll. Det finns stora könsrelaterade ojämlikheter i tillgången till jordbruksstöd och insatsvaror i Etiopien. 28 procent av kvinnorna rapporterade att de fick besök av utvecklingsarbetare varje vecka medan en tredjedel uppgav att de aldrig fått besök. För männen var siffrorna 50 respektive 11 procent. Genom en analys av hur förmåner fördelas kom man fram till att det lades upp till tre gånger så mycket pengar på män som på kvinnor i vissa regioner.

Källa: Amuzu m fl, 2010; Arif m fl, 2010; Holmes m fl, 2010a & 2010b; Jones & Tran, 2010; Jones m fl, 2010; Pereznieta & Campos, 2010; Vargas, 2010.

Miljöfaktorer är också en viktig orsak till ekonomisk utsatthet. Torka, översvämningar, föroreningar, avskogning, växtsjukdomar och skadedjur samt att boskap dör är vanliga problem. Ett antal familjer i Etiopien uppger till exempel att de endast äter en gång om dagen eller äter blad från vilda växter under knappa perioder. Kvinnor får oftast göra de största uppoffringarna när familjerna får ont om mat.

Ohälsa utgör också en betydande risk. Att en familjemedlem blir sjuk eller dör anges ofta som en av de allvarligaste riskerna. Familjerna berättade ofta att de tvingades sälja hushållstillgångar (som mindre boskap) eller utföra extra lönearbete för att ha råd att betala sjukvårdsavgifter och relaterade resekostnader eftersom de saknade sjukvårdsförsäkring eller andra medel att finansiera sjukvården med. Även om både män och kvinnor betonar ohälsa som ett stort problem verkar kvinnorna bära en oproportionerligt stor del av bördan:

Tabell 3: Sociala och politiska former av utsatthet som relaterar till kön

Könsspecifika uttryck	Exempel från länder som ingick i fallstudierna
–Könsbaserat våld i skolan/samhället och inom familjen. –Diskriminering genom att kvinnor har större ansvar för omsorgsarbete. –Ojämlik fördelning av mat inom hushållet efter kön och ålder. –Kvinnor saknar kontroll över hushållets inkomster och har liten kontroll över produktiva tillgångar; deras beslutsmakt inom hushållet, samhället och på nationell nivå är begränsad. –Kvinnor har sämre tillgång till utbildning och andra kapacitetshöjande verksamheter. –Sociala normer begränsar kvinnors rörlighet och därmed deras tillgång till arbete och sociala nätverk. –Könsbaserat våld i samband med politiska konflikter och krig. Kvinnor blir ensamstående mödrar eller änkor p.g.a. att männen går ut i krig eller dör i strid.	Bland vissa grupper i Ghana uppfostras flickor av sina fastrar men i praktiken innebär detta ofta att de används som hembiträden. I Mexiko har 67 av 100 kvinnor över 15 år fallit offer för någon form av våld. Våld förekommer oftare i tätorter och mot kvinnor med lägre utbildningsnivå. En WHO-studie visade att av de 22 länder världen över man undersökte hade Etiopien den högsta andelen fysiska övergrepp: 49 procent uppgav att de hade blivit utsatta för fysiska övergrepp av en manlig partner. I Peru dödades mellan januari 2004 och juli 2007 minst 403 kvinnor av sina partners eller ex-partners (i genomsnitt nio kvinnor i månaden) och 44 procent av morden ägde rum i offrets hem. Enligt UNICEF:s beräkningar är 6 av 10 graviditeter hos flickor mellan 11 och 14 år ett resultat av incest eller våldtäkt. Enligt Sannings- och försoningskommissionen var 98 procent av offren för sexuellt våld under den interna konflikten på 1980-talet kvinnor. Kvinnor i Vietnam ägnar oproportionerligt mycket tid åt hushållsarbete jämfört med männen (kvinnor: i genomsnitt 7,5 timmar om de bor på landsbygden och 6 timmar om de bor i städer, män: 30 resp. 90 minuter). I många delar av Indien praktiseras purdah (könssegregering), vilket begränsar kvinnors rörlighet, tillgång till hälso- och sjukvård och möjligheter att gå till marknaden. Strax under hälften av de gifta kvinnorna får gå ensamma till marknaden och 40 procent får gå tillsammans med någon annan. 15 procent får inte gå alls.

Källa: Amuzu m fl, 2010; Arif m fl, 2010; Holmes m fl, 2010a & 2010b; Jones & Tran, 2010; Jones m fl, 2010; Perezniето & Campos, 2010; Vargas, 2010.

"Kvinnor blir sjukare... de ansvarar för hushållet och tar hand om många saker. Männen och barnen får äta först när maten är knapp. Kvinnor får inte äta alls om mannen är grym och inte delar med sig av maten."

(Gift kvinna, Shibhta, Etiopien)

Utgifter i samband med livshändelser som begravningar och bröllop är en annan viktig orsak till utsatthet. För till exempel kokombafolket i Ghana medför begravningar stora utgifter, liksom även traditionen att mödrar ger sina döttrar presenter då de föder sitt första barn. I Bangladesh och Indien är det, särskilt i hinduiska hushåll, en stor utmaning att få ihop pengar till hemgifter. Många fattiga hushåll måste börja spara redan då deras döttrar är små samt förlita sig på stöd från grannar och släktingar. Trots att regeringen i Bangladesh har tagit initiativ till att stoppa hemgifterna är seden djupt rotad i samhället och initiativen har därför inte varit särskilt framgångsrika, vilket ibland får katastrofala följder. En ensamstående mor berättar om sin situation:

"Jag fick lägga alla pengar jag hade på min dotters bröllop och nu är jag utfattig. Jag gav guld, tiotusen taka, kläder och en festmåltid åt alla gäster."

(Ensamstående kvinna, Magura, Bangladesh)

Social utsatthet

Sociala risker är ofta lika viktiga som, eller än viktigare än, den ekonomiska utsattheten, särskilt för kvinnor. Inom hushållet är kvinnors tidsbrist, eller "tidsfattigdom" ett stort problem. I till exempel Indonesien är hushållsarbete och barnomsorg enligt traditionella könsnormer kvinnornas ansvar, trots att 85 procent av kvinnorna i Tapanuli Tengah uppgav att ekonomiska aktiviteter var deras huvudsakliga, dagliga sysselsättning. Alltså bär de flesta kvinnor den dubbla bördan att behöva utföra både omsorgs- och produktivt arbete med endast ett minimum av stöd i hushållet från manliga partners.

Spänningar inom hushållen angående kontrollen av resurser, inklusive mark och livsmedel, och om beslut kring rörlighet och deltagande i aktiviteter utanför hemmet är en annan viktig form av social utsatthet. I många fall koncentreras beslutsmakten hos mannen, vilket illustreras av följande uttalande från en vietnamesisk kvinna:

"Det är männen som tar hand om de stora frågorna [t.ex. lån], så jag har inte mycket att säga till om... Han berättade ingenting om lånet. Han tror att kvinnor inte vet någonting... Jag vågade inte fråga honom."

(Gift kvinna, 19 år, Coc Cot, Vietnam, 2009)

Ofta befästs dessutom mannens beslutsmakt genom fysiskt våld och familjens och/eller samhällets godkännande av detta våld:

”Vi levde inte väl; vi bråkade hela tiden... En gång när han slog mig riktigt hårt åkte jag hem till mina föräldrar men min gudmor och gudfar kom och tvingade mig tillbaka...”

(Gift kvinna, 24 år, Motoy, Peru)

Även om spänningarna mellan gifta män och kvinnor kan vara tuffa är också risken att lämnas av en manlig partner mycket allvarlig eftersom ensamstående kvinnor är mycket utsatta både ekonomiskt och socialt. När en kvinna överges av en man, antingen det handlar om verklig fysisk frånvaro eller problem som alkoholism, leder det normalt till att kvinnan får fullt ansvar för barnen. Det illustrerar att kvinnan har mycket begränsad kontroll över sitt reproduktiva liv.

”Det är sorgligt att min dotter är ensamstående mor. Mannen har övergett sina barn, vilket är anledningen till att min dotter är sjuk och inte kan arbeta så bra... Män lurar och överger unga kvinnor. De tar dem inte på allvar...”

(Mor till ensamstående mor, 88 år, Liriopata, Peru)

INTEGRERING AV JÄMSTÄLLDHETSMÅL VID UTFORMNINGEN AV SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

Den mån i vilken bristen på jämställdhet – som bidragande orsak till fattigdom och utsatthet – har påverkat utformningen av sociala trygghetssystem varierar kraftigt länderna emellan men har oftast varit mycket liten. Två viktiga undantag är Estancias, Mexikos program för subventionerade daghem som syftar till att direkt öka antalet lönearbetande kvinnor genom att stödja dem i deras omsorgsansvar, och *Challenging the Frontiers of Poverty Reduction* (CFPR), ett program i Bangladesh för överföring av tillgångar, vars mål är att främja kvinnors ekonomiska och sociala självbestämmande: ”Situationen för fattiga kvinnor på landsbygden kan förbättras genom att man skapar möjligheter till entreprenörskap – ett av de viktigaste sätten att genom CFPR-programmet förbättra livsvillkoren för extremt fattiga människor. Detta kan dock endast uppnås om möjligheten för kvinnor att fatta beslut inom hushållet förbättras, om de får möjlighet att röra sig och kommunicera i det offentliga rummet och kan förvärva kunskaper och färdigheter som minskar deras utsatthet” (BRAC, 2009:4).

Förstärka eller förändra kvinnors roller

Inget av de andra programmen som undersökts har uttryckligen eller systematiskt integrerat kvinnors självbestämmande eller satt upp en mer allmän förändring av relationerna mellan könen som huvudmål. I vissa fall har den enda genushänsyn som tagits varit att man har inkluderat kvinnor i programmets målgrupp, i andra fall har genusperspektivet saknats helt och hållet. Denna försummelse av jämställdhetsmål har resulterat i en snäv föreställning om kvinnors utsatthet och fokus på att stödja kvinnor i deras omsorgs- och hushållsansvar (till exempel att

utse dem till mottagare för kontant- eller in natura-stöd) och/eller på att begränsa kvinnors deltagande i ekonomin till sektorer med låg tillväxt och små inkomstmöjligheter. I stället borde man utmana den rådande ojämlika arbetsfördelningen i hemmet och kvinnors låga status och ge dem möjlighet att skaffa de färdigheter som krävs för att ta sig in i nya tillväxtsektorer.

Men det finns också flera viktiga exempel på att man tagit hänsyn till genusfrågor. Vissa kontantstöds- och subventionsprogram har inkluderat stöd till utbildning av flickor och även förbättrat tillgången till hälso- och sjukvård och annan grundläggande samhällsservice. Vissa program som är inriktade på att stimulera deltagandet i ekonomin (beredskapsarbete, överföring av ekonomiska tillgångar och subventionerade daghem) försöker angripa bristen på jämställdhet genom att stödja kvinnors deltagande i ekonomiska aktiviteter och deras rätt till jämlika löner genom tydliga kriterier och kvoter. De fokuserar dock ofta på traditionella kroppsarbeten som endast kräver låg eller ingen utbildning snarare än att erbjuda kvinnor nya färdigheter så att de kan ta bättre betalda jobb.

CFPR-programmet i Bangladesh är delvis inriktat på att öka kvinnors förmåga att ta ekonomiskt produktiva arbeten och erbjuda intensivutbildningar som förbättrar kvinnors kunskaper och färdigheter (främst vad gäller boskapsskötsel). Programmet erbjuder dock kvinnor få möjligheter att lära sig nya färdigheter för att kunna ta steget över till tillväxtsektorer på landsbygden eller i städer. Detsamma gäller beredskapsarbeten i Etiopien och Indien.

I flera av de undersökta programmen konstateras det dock, åtminstone till viss del, att sociala risker (till exempel ojämlik arbetsfördelning i hemmet och otillräckligt socialt stöd för omsorgsarbete) kan hindra kvinnor från att delta i ekonomiska aktiviteter (och i fallet Mexiko gäller det även ensamstående män). De erbjuder därför alternativa barnomsorgslösningar. Både Indiens och Etiopiens program för beredskapsarbete omfattar barnomsorg och Etiopiens går steget längre genom att erbjuda flexibla arbetstider för kvinnor.

Tid och självbestämmande

Genom att erbjuda kvinnor i hushåll med brist på arbetskraft direkt stöd (kontant- eller livsmedelsstöd) istället för lönearbete under och efter graviditeten erkänner man förekomsten av livscykelbunden utsatthet. Dessutom skapar man i vissa fall gemensamma resurser som minskar kvinnors tidsfattigdom (till exempel ved- och vattenresurser närmare byn) och/eller kompenserar för sådan brist på arbetskraft som normalt drabbar kvinnoleda hushåll genom att man låter beredskapsarbetare arbeta på kvinnoleda hushålls privata åkrar.

En av de största bristerna med många sociala trygghetssystem är att de utgår från

antagandet att om man överför ekonomiska resurser till kvinnor, genom antingen lönearbete eller kontant- eller in natura-stöd, så ökar automatiskt deras självbestämmande och beslutsförmåga inom och utanför hushållet. Få program prioriterar en förändring av förhållandena inom hushållen för att se till att de ökade hushållsinkomsterna fördelas effektivt och inte har negativ inverkan på de rådande könsrelationerna eller på arbetsfördelningen i hemmet.

Juntos i Peru och CFPR i Bangladesh är viktiga undantag eftersom de kombinerar kontantstöd och överföringar av tillgångar med ett tydligt fokus på att uppfylla en rad ekonomiska och sociala mål. Dessa mål vill man uppnå genom kompletterande program och tjänster, och man placerar därmed social trygghet i ett större sammanhang av social rättvisa inriktat på att stärka kvinnors rättigheter och medborgarskap. *Juntos* i Peru kräver att alla födselar registreras, vilket särskilt gynnar kvinnoledda hushåll som har haft svårt att få tillgång till offentliga tjänster och program då de ofta har saknat identitetshandlingar. Både *Juntos* och CFPR är dessutom kopplade till tjänster och program som syftar till att angripa könsrelaterade, sociala risker, inklusive könsbaserat våld och för tidiga giftermål, och öka medvetenheten kring vikten av en mer jämlik fördelning av ansvaret för hushålls- och omsorgsarbete. Detta är avgörande faktorer för att förbättra genomslagskraften för kärnprogrammets mål, anser man.

Därtill har vissa program försökt främja kvinnors deltagande i ledande roller i programmen och på offentliga möten för att öka programmets genomslagskraft. Till exempel i Indien rekommenderas det i riktlinjerna för lagen om beredskapsarbete (MGNREGA) att kvinnor representeras i forum för social revision (en sorts granskningsmekanism på gräsrotsnivå). I Etiopien finns det liknande föreskrifter om att 30 procent av deltagarna i diskussioner på bynivå ska vara kvinnor. *Juntos* i Peru går ett steg längre genom att utse kvinnor till representanter som ska fungera som länk mellan de som implementerar programmet och de som får stöd.

FRÅN UTFORMNING TILL IMPLEMENTERING: EFFEKTERNA AV SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

Med tanke på att genusaspekter har integrerats i utformningen av sociala trygghetssystem i så varierande grad är det kanske inte förvånande att systemen har både positiv och negativ inverkan på jämställdheten. Programmets genomslagskraft spelar också stor roll för hur individer, hushåll och samhällen påverkas (Holmes & Jones, 2010).

På individnivå ser man flera viktiga, positiva effekter av flera av programmen, både avsiktliga och oavsiktliga. Flera program för beredskapsarbete har varit framgångsrika i att inkludera kvinnor. Till exempel är ca 40 procent av beredskapsarbetarna i Indien och Etiopien kvinnor, vilket har bidragit till att öka kvinnors

deltagande i ekonomiska aktiviteter. Programmen har dessutom försökt angripa de könsbaserade löneskillnaderna på landsbygden genom att ge män och kvinnor lika lön. Detta har haft en betydande inverkan i till exempel Indien, där privatanställda kvinnor inom jordbrukssektorn normalt tjänar ca 30 indiska rupier per dag (männen får upp till 45 rupier per dag) men både män och kvinnor under MGNREGA tjänar ca 90 rupier per dag.

I Etiopien, och även i Bangladesh, har det skett en liten men positiv förändring för programdeltagande kvinnor, som får bättre betalda och mindre slitsamma jobb. I södra Etiopien uppgav till exempel tonårsflickor och unga kvinnor att programmet hade minskat deras behov av att jobba som hembiträden i närliggande städer, ett arbete som ofta präglas av låg lön och utnyttjande från arbetsgivaren. I Mexiko har Estancias, programmet för subventionerad barnomsorg, lett till att fler kvinnor lönearbetar och kan arbeta regelbundet och fler timmar och därigenom skaffa stabila och bättre betalda jobb. Vissa programdeltagare, främst unga, ensamstående kvinnor, har även fått möjligheten att få eftergymnasial utbildning.

Det finns dock vissa inslag i programmen som påverkar kvinnor negativt. Föreställningar om vilka typer av arbeten som "lämpar sig" för kvinnor och män liksom lönenivåer baseras till exempel ofta på manliga produktivitetsnormer, vilket har lett till att män fortfarande får högre löner och kvinnor färre arbetsdagar. Dessutom hamnar ofta ensamstående kvinnor utanför programmen, särskilt i de fall där de bygger på att makar arbetar tillsammans, vilket ofta är fallet med till exempel MGNREGA i Indien.

Möjligheter tas inte tillvara

I vare sig Etiopien eller Indien erbjuder man barnomsorg i någon större utsträckning trots att det förekommer i programmens utformning. Bristen på kunskap och kapacitet bland programarbetarna och i samhället innebär att delar av programmet där man tagit genushänsyn varken prioriteras eller efterfrågas. Situationen förklaras i följande uttalande om programmet i Etiopien:

"Kvinnornas uppgifter är oklara. Till exempel använder man termen "lätt arbete" för att beskriva uppgifter som kvinnor normalt utför, som att bära stenar eller hämta vatten, men varför anses dessa uppgifter vara lätta?... På det stora hela tar programmen inte hänsyn till djupare genusfrågor. De har inget att komma med när det gäller att förändra kvinnornas roll och ansvar. PSNP leder inte till någon förändring av könsrollerna inom hushållen."

(Genusexpert hos Canadian International Development Agency, CIDA, 2009)

Dessutom förblir många kvinnor i Bangladesh, Etiopien och Indien beroende av att ha en man med inkomst, från antingen arbete eller bidrag, eftersom bankkonton

inte öppnas i kvinnors namn, tillgången till inkomsten går via mannen eller kulturen begränsar kvinnors möjligheter att besöka marknader. En kvinna i Bangladesh uttryckte sig så här:

"Varför skulle min man låta mig gå till marknaden om han levde? Han skulle säga 'varför ska du gå till marknaden när jag är här?' Om jag hade en son och jag gick till marknaden skulle folk säga till honom 'jag såg din mor på marknaden, ändå är du kaxig'."

(Ensamstående äldre kvinna, Daljitpur, Narail, 2010)

På hushållsnivå hade de olika formerna av sociala trygghetssystem som vi undersökte i vår studie positiv inverkan på hushållens förmåga att bättre tillfredsställa sina omedelbara behov. Ökade inkomster, ökat socialt kapital och bättre tillgång till lån och krediter (både formella och informella) stabiliserade inkomst och konsumtion, särskilt i förhållande till årstidsbundna risker och naturkatastrofer. Dessutom kunde hushållen lägga mer pengar på mat, hälsa, utbildning och direkt nödvändiga hushållsartiklar. Med Perus kontantstödsprogram har till exempel kvinnors förbättrade kunskaper till följd av kompletterande utbildningar i näringslära påverkat hälsan och livsmedelstryggheten positivt. En kvinna förklarar:

"Vi visste inte hur vi skulle ta hand om våra barn. Vi lämnade dem utan tillsyn, och barn och vuxna åt samma mat... Vi gav inte barnen någon balanserad kost, vi åt mest spannmål... Nu ger vi dem mjölk, kött, ägg... Tidigare var vi tvungna att sälja mjölk och ost för att köpa andra saker."

(Kvinnlig deltagare i gruppdiskussion, Motoy, Peru)

Spänningar inom hushållet

Effekterna *inom* hushållen är å andra sidan mycket mer komplexa. I till exempel Peru har programvillkor och komplementära aktiviteter, till exempel informationsmöten, bidragit till att kvinnors ökade rörlighet accepteras mer, men i vissa fall samtidigt förvärrat kvinnors tidsfattigdom. I andra fall har programmen lett till eller förvärrat spänningar inom hushållen, särskilt i de fall där programdeltagandet har medfört förändrade roller och ansvar för kvinnorna. I Bangladesh anade man att sådana spänningar skulle uppstå och byggde därför in metoder för att överkomma dem i utformningen av programmet genom att programarbetarna talade med männen för att försöka höja acceptansen för kvinnornas deltagande i programmet. Andra program, som de i Mexiko och Peru, har stött på mindre motstånd eftersom de även gynnar männen. En deltagare i Peru förklarar det så här:

"Vi har nu kommit överens om att vi får gå själva till banken. Tidigare förstod inte männen. De blev arga när vi gick på möten och vi var rädda och fick ibland till och med hoppa över möten."

(Kvinnlig deltagare i gruppdiskussion, Motoy)

I Vietnam har ökade inkomster minskat våldet och konflikterna inom hushållen, men i till exempel vissa hushåll i Indien har konflikten mellan kvinnors deltagande i MGNREGA och deras hushållsansvar lett till spänningar.

På det stora hela visade våra fallstudier att där kvinnor gynnas direkt och programmen ger kvinnor möjligheter till utbildning och utveckling av färdigheter, ser man små men viktiga framsteg när det gäller kvinnors förbättrade kunskaper och självförtroende, samt ökad status och respekt för kvinnor inom hushållet. I allmänhet har dock inte direkt eller indirekt ökade inkomster för kvinnor lett till någon automatisk förändring av förhållandena inom hushållet eller ökad beslutsmakt mer än över kontrollen över hushållets inkomst. I till exempel Ghana har LEAP-stödet hanterats enligt rådande könsroller och ansvarsfördelning, där beslutsmakten ligger hos mannen, brodern eller sonen:

”LEAP-stödet betalas ut till våra män som bestämmer vad pengarna ska användas till. Männen talar med sina fruar och försöker nå ett samförstånd men det är de som bestämmer.”

(Gift kvinna, Gushiegu, Ghana)

Det stora undantaget är Peru, där man såg viktiga effekter inom familjerna till följd av kompletterande program och kvinnors tydligt ökade ledarskap och förbättrade status i samhället. Detta har lett till en rad viktiga, positiva effekter, till exempel en minskning av könsbaserat våld och förändrad arbetsfördelning i hemmet. Dessa effekter är särskilt tydliga hos den yngre generationen där män utför mer hushålls- och omsorgsarbete när kvinnorna deltar i programmöten.

”Innan var det annorlunda, då fanns inga utbildningsmöten. Vi visste inte bättre, så när vi bråkade med våra fruar slog eller sparkade vi dem till och med. Men med Juntos lär vi oss att vi måste leva i harmoni. Tidigare kände kvinnorna inte till sina rättigheter, och inte männen heller, vilket är anledningen till att det förekom så mycket våld... Nu har våldet minskat och vi diskuterar mer.”

(Manlig deltagare i gruppdiskussion, Motoy, Peru)

På samhälls nivå rapporterar kvinnor att sociala trygghetssystem har ökat hushållens deltagande i informella samhällsaktiviteter och tillställningar (till exempel bidrag till begravningar och stöd till grannar). Det verkar dock som om effekten på kvinnors aktiva medverkan i styrningen av program, i beslutsfattande och i samhällsmöten har varit begränsad. Till och med när kvinnor finns representerade kan de sällan delta på ett effektivt sätt:

”Många kvinnor känner inte till möjligheterna eller frågorna som diskuteras även om de närvarar vid mötena.”

(Genusexpert, CIDA, Etiopien)

Det finns fortfarande kulturella och sociala normer som hindrar kvinnor från att medverka aktivt i beslutsfattande på samhällsnivå, och kvinnor exkluderas dessutom när möten hålls på tider då de inte kan närvara på grund av sitt hushållsansvar.

”Fattiga kvinnor uttrycker sällan sina åsikter på mötena därför att de är rädda för att ha fel och tror att andra har höga förväntningar på dem.”

(Kvinnlig deltagare i gruppdiskussion, Soc Triet, Vietnam)

Erfarenheterna från *Juntos*-programmet visar vilka insatser som krävs för att på ett mer effektivt sätt bygga upp både kvinnors kapacitet och institutionella strukturer som syftar till att stödja kvinnors deltagande och ledarskap i samhället och inom programaktiviteter. Kvinnorna går på många möten och blir, vid sidan av andra insatser, aktivt informerade om sin rätt att delta i allmänna diskussioner och beslutsfattandet. Sådana utbildningar värderas högt som en plats för umgänge och lärande liksom för deras inverkan på kvinnors förmåga att kommunicera och bli ”mer frispråkiga”, det vill säga övervinna traditionella hinder för att uttrycka sina åsikter.

SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

Om politik och program utformas med hänsyn till genusfrågor finns en potential att minska den könsbaserade fattigdomen och utsattheten. Genomslaget och effekterna av de sociala trygghetssystem som nationella regeringar och internationella biståndsgivare investerar miljontals dollar i varje år kan då öka. Hittills har dock jämställdhetsmål betraktats som sekundära mål, om ens det. Ändå ser man viktiga, avsiktliga och oavsiktliga, genusrelaterade effekter. När programmen utformas med medvetenhet om könsdynamiken inom hushållen, i samhällen och på arbetsplatser kan de maximera de positiva effekterna och minska de potentiellt negativa.

På det stora hela visar våra forskningsresultat att det med relativt enkla förändringar i programmens utformning och en investering i mer strategiska metoder finns stor potential för att sociala trygghetssystem ska bidra till en mer allmän förändring av förhållandet mellan könen. Mer specifikt leder den data vi samlat in från flera länder till följande åtgärdsförslag för nationella regeringar, biståndsorgan och organisationer i det civila samhället att överväga. Helst bör de nationella regeringarna vara den pådrivande faktorn för sociala trygghetssystem men vi noterar att organisationer i det civila samhället kan spela en viktig roll genom att stödja lokala jämställdhetsförespråkare inom regeringarna:

Genushänsyn vid utformningen av politik och program: Se till att politik och program bygger på en klar analys av könsbaserade former av ekonomisk och social utsatthet och insikten om att angripandet av genusrelaterade frågor är avgörande för programmets genomslagskraft. Det är viktigt att sociala trygghetssystem samordnas väl med kompletterande program och tjänster. När sociala trygghetsåtgärder placeras i ett bredare sammanhang av sociala och ekonomiska mål ökar chansen att de får tydlig effekt, inte bara på kvinnors särskilda genusrelaterade behov utan även på könsförhållandena i allmänhet. Det är viktigt med god samordning mellan hälso- och sjukvård (inklusive reproduktiv hälsa), social utveckling, ökad medvetenhet kring rättigheter, tillgången till krediter och yrkesutbildning.

Ta fram bevis: Hjälp dem som utformar nationella, sociala trygghetssystem att ta fram fakta som visar på skillnader i hur män och kvinnor upplever fattigdom och utsatthet så att de kan ge jämställdhet en central roll för att uppnå målen för de sociala trygghetssystemen.

Strategiska allianser: Skapa allianser mellan dem som förespråkar jämställdhet och dem som arbetar för social trygghet, i syfte att bättre integrera genusperspektiv i varje aspekt av de sociala trygghetssystemen. Jämställdhetsförespråkare kan behöva stöd för att utarbeta strategiska, könsspecifika krav som är i samklang med mer allmänna idéer om social trygghet, de inblandade institutionernas mandat och huvudaktörernas intresse.

Stärkt kapacitet: Utveckla skräddarsydda och löpande, kapacitetshöjande åtgärder, dels för dem som implementerar programmen, dels för både manliga och kvinnliga deltagare i genusrelaterade program. De bör inkludera behovet av att minska kvinnors tidsfattigdom och att söka gemensamma lösningar på ansvaret för omsorgsarbete.

Samordning mellan olika aktörer: Arbeta för ett starkt politiskt åtagande och strategisk samordning mellan de myndigheter som implementerar programmen och de som tillhandahåller tjänsterna (inklusive särskilda genusansvariga). För att verkliga förändringar ska åstadkommas krävs tillräcklig finansiering på medellång och lång sikt.

Potentialen i kontakten mellan programarbetare och lokalsamhällena: Den kontakt som social- och programarbetare har med lokalsamhällena under utbetalningsdagarna skulle kunna utnyttjas bättre i program för beredskapsarbete, kontantstöd och överföring av tillgångar. Utifrån dessa regelbundna kontakter kan man få till stånd en dialog inom samhället om olika sätt att ta itu med genusfrågor som könsbaserat våld, för tidiga giftermål, barnarbete, ökad utbildning av flickor och könsbaserade former av social stigmatisering. Om man samtidigt ökar med-

vetenheten och kapaciteten i samhället kan man öka förståelsen för och kraven på genushänsyn i utformningen av sociala trygghetssystem.

Kontroll, utvärdering och lärande med hänsyn till genusfrågor: Insamling, analys och spridning av genus- och åldersbaserade indikatorer är nödvändigt för att säkerställa att sociala trygghetssystem utformas med genushänsyn. Sådana indikatorer skulle till exempel kunna vara effekten på kvinnors rörlighet, beslutsmakt och kontroll över resurser. På det institutionella planet bör samordningen mellan program som implementeras av regeringar och av icke-statliga organisationer främjas genom regelbundet kunskapsutbyte.

Sven E O Hort:

Hur gjorde Sverige? Välfärdens framväxt

En fördjupad bild av de sociala trygghetssystemens betydelse för vår egen historia kan bidra till förståelsen av vilken roll sådana system kan spela i dagens utvecklingsländer. Sveriges sociala trygghetssystem som har både lokala och centrala inslag har införts gradvis under lång tid – beslutet om allmän folkpension 1913 är en viktig målstolpe. Trygghetssystemen bidrog till att befolkningen blev frisk och välutbildad och utgjorde en viktig del av utvecklingen från bondenation till ett framgångsrikt industri- och tjänstesamhälle.

Den svenska välfärdsmodellen bygger på å ena sidan arbetslinjen och å andra sidan sociala trygghetssystem, två delar som är beroende av varandra. Arbetslinjen innebär att varje medborgare ska vara skattebetalare och därmed lönearbetare under den arbetsföra delen av livet. De sociala trygghetssystemen ger alla medborgare rätt till en grundläggande ekonomisk trygghet, oavsett om de kan bidra själva eller inte.

Trygghetssystemet har i grova drag två olika delar. Dels de stora **socialförsäkrings-systemen** som ger de allra flesta medborgare ekonomisk trygghet i de faser i livet när de inte kan försörja sig själva, framför allt sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraförsäkring och pensioner. Ersättningarna från dessa är huvudsakligen kopplade till tidigare arbetsinkomster. De tillhör den centrala statsmaktens ansvar och finansieras genom indirekta skatter och löneskatter (så kallade sociala avgifter). Den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillhör också statens ansvar, liksom barnbidragen. Arbetslöshetsförsäkringen är, till skillnad från de andra försäkringarna, fackligt organiserad, men finansieras ändå via staten.

Den andra delen utgörs av **behovsprövade ekonomiska stöd** till människor för vilka de generella trygghetssystemen av olika skäl inte räcker för att ge en acceptabel levnadsnivå. Dessa stöd ges och finansieras av kommunerna på lokal nivå. Behovet av de lokala försörjningsstöden (tidigare "socialhjälp" och ännu längre tillbaka "fattighjälp") minskade kraftigt i takt med att de stora trygghetssystemen växte fram. På senare år har emellertid behovet ökat igen när antalet invandrare som inte är inne i trygghetssystemen ökat, och när ersättningsnivåerna i dessa har minskat. Kommunernas och landstingens huvudsakliga roll i välfärdssamhället är emellertid

att ansvara för välfärdstjänsterna – skola, vård och omsorg – vilka finansieras av inkomstskatter.

Det starkt lokala inslaget i välfärdsstaten är inte särskilt väl förstått i andra länder, där man ofta uppfattat den svenska välfärdsstaten som centralistisk.

De olika delarna i välfärden kompletterar varandra på flera sätt. Socialförsäkringarna kan inte förstås utan den kommunala, sociala servicen och vice versa, och för båda är arbetslinjen fundamentet. Arbetslöshetsförsäkringen för anställda är ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Bidrags- och förmånstagan-
de är en effekt av det gemensamt skattefinansierade systemet. Systemet är stort och hänger ihop med en mängd synliga och osynliga trådar – det är omvittnat svårstyrt på både nationell och lokal nivå. Särskilt det intrikata samspelet mellan nivåerna är en utmaning för såväl kloka och välmenande som klåfingriga reformivrare. Men att systemen skall omfatta alla – universalismen – och att så lite behovsprövning som möjligt skall känneteckna verksamheten är än idag tämligen oomstritt.

I denna artikel kommer arbetslinjens, de sociala trygghetssystemens och den kommunala välfärdens framväxt och utbredning att presenteras. Först sker en mer övergripande historisk presentation med riktning in i nu- och framtiden. Därefter diskuteras mer specifikt relationen mellan ”arbete och trygghet” med särskilt fokus på de skattefinansierade sociala trygghetsförsäkringarna. Vidare redogörs för de avregleringar och privatiseringar av den skattefinansierade välfärden som skett under de två senaste decennierna. De utmaningar som systemen idag ställs inför tillhör avslutningens teman.

UTGRÄVNINGEN AV FRAMTIDEN: RAMARNA FRÅN HISTORIEN

Den moderna välfärdsstaten växte fram i korselden mellan å ena sidan det gamla jordbrukssamhällets sega strukturer och stela institutioner och å andra sidan det nya industrikapitalistiska samhällets processer och rörelser. Å ena sidan fanns militär- och överhetsstaten, kunga- och husbondeväldet, statskyrkan med mera, och å andra sidan det moderna samhällets rörelser för frihet, jämlikhet och solidaritet: emigrationen, frikyrkorna, nykterhetslogerna, arbetar-, bonde-, kvinno-, rösträtts- samt sjuk- och begravningskasserörelserna. Med ett nutida uttryckssätt växte välfärdsstaten fram i det civila samhället genom folkliga, sociala massrörelser som krävde något mera, bättre, friare, större och mänskligare än det ”befästa fattighuset” – de unga radikala kritikernas namn på det gamla riket där medborgarskap och grundläggande mänskliga fri- och rättigheter fortfarande hette pengar, arv, börd och social status.

I den tidens Sverige var fattigdomen utbredd, spädbarnsdödligheten omfattande och ålderdomen för gemene man och kvinna ett hot när arbetsförmågan började

svikta. Medellivslängden var ännu under 1800-talets andra hälft inte mer än ungefär 50 år. Många – en miljon av fyra-fem – sökte ett bättre liv i Nordamerika. Det var dessa människors rätt de växande folkrörelserna gjorde sig till tolk för, samtidigt som de var beredda att erkänna kravet att människor skulle göra sin plikt mot nationen. Det var denna värld som det stora flertalet ville förändra här och nu. Och förändring blev det.

Från fattigvård till socialtjänst

Den fattigvård som kyrkan genom socknarna administrerade på lokal nivå kom efter 1862 års kommunalreform att tas om hand av de nya, ännu vanligtvis svaga 2 400 sekulära kommunerna (orstäderna undantagna). Fattigvården bestod av bortauktionering, rotegång, utackordering och fattigstuga. Kyrkan tillhörde den gamla överhushållningen, vilket bland annat innebar att fattigvårdsstyrelserna vanligtvis leddes av kyrkoherden. Fattigdomen och okunskapen var utbredd på landsbygden under 1800-talet. Fattighjälp var både förödmjukande och utpekande i och med att den var till för de mest behövande och hjälplösa fattighjonerna. Fattighuset var en plats dit alltifrån föräldralösa barn och barnlösa äldre till helt arbetsförmögna förståndshandikappade skickades efter beslut i fattigvårdsstyrelsen.

Runt om i Sverige började emellertid en "fattigvårdsopinion" växa fram kring sekelskiftet. Centralförbundet för socialt arbete (CSA) samlade inledningsvis stora delar av de socialt aktiva i det civila samhället och var samtidigt pådrivande i skapandet av en central offentlig välfärdsmyndighet (Socialstyrelsen). Denna opinion krävde genomgripande reformer av ett system de ansåg var ruttet, men det skulle dröja till 1957 innan riksdagen utmönstrade begreppet fattigvård ur svensk lagstiftning och ända till 1982 innan en ny och modernare socialtjänstlagstiftning togs i bruk. Då hade främst Föreningen Sveriges socialchefer under två decennier bedrivit lobbying för att få de sociala rättigheterna stadfästa i svensk lagstiftning, vilket fick genomslag i grundlagen några år tidigare, 1974.

Det tog tid att få de politiska partierna i riksdagen att genomföra vad som uppfattades som nödvändiga förändringar av reglerna för den sociala barnvården, de handikappades situation och inte minst äldreomsorgen. Reformarbetet skedde steg för steg och statliga utredningar ägnade mycken tid och möda åt att hitta lämpliga former för stöd till social service på lokal nivå. Den alltmer professionaliserade kommunala socialvården anpassades gradvis till det statliga socialförsäkringssystemet. Det behovsprövide bidraget – idag kallat försörjningsstöd – lyckades dock aldrig helt frigöra sig från fattighjälpsstämpeln.

Socialpolitik och sociala frågor blev tidigt till välfärdsopinioner, vilka efterhand också kom att ifrågasätta att välfärden skulle vila på frivillig grund. Trygghetens utformning hamnade på den politiska dagordningen och på bara ett halvt sekel

– från 1800-talets sista decennier till andra världskrigets utbrott – förvandlades en statistiskt sett fattig nation till ett av de rikaste samhällena i Europa. Då hade närmare en miljon människor lämnat landet för Nordamerika. Det var först mot slutet av denna omvandlingsperiod som fattighjälpslagarna blev fullvärdiga medborgare och fick rösträtt (1944). Omfördelnings- och trygghetssträvandena tog sin tid och mötte motstånd från dem som både förlorade i makt och inflytande och samtidigt måste delta i betalning av de nya systemen. Först när kyrkans grepp om de gamla universiteten hade upphört tog till exempel svensk samhällsforskning ett jätteklick och bytte sökljus från fattigdom till välfärd. Sedan dess har den ena levnadsnivå- och välfärdsundersökningen efterträtt den andra i spåren av de sociala trygghetssystemens framväxt.

Ett jordbruksland i omvandling

Den stora omvandlingen av Sverige tog således fart i mitten på 1800-talet med industrialismens och näringsfrihetens genombrott och moderniseringen av samhälle och stat – inte minst genom att landet bands samman av kommunikationsmedel, alltifrån tåg till tidningar. En offentlighet skapades där yttrandefriheten blev till ett grundlagsskyddat värde, och censuren begränsades. Ämbetsmannastaten och den offentliga administrationen professionaliserades, korruptionen bekämpades. Människor bröt upp och frigjorde sig från det gamla samhällets band och ramar. Bruken blev till verkstäder: gruvor, malm, järn, stål och skog var svenska basindustrier och grund för en växande teknikindustri.

Vägen från jordbruket till industrin släppte också loss mänsklig energi och skaparkraft vilket ledde till nya former av samarbeten på lokal nivå, samarbeten som utgjorde början till nya former av sociala trygghetssystem. De så kallade hundra-mannaföreningarna³⁷ (frivilliga sjuk- och begravningskassor) var föregångare till Försäkringskassorna. De styrdes demokratiskt och fick från 1892 statligt understöd. Dessa föreningar grundade nya, ömsesidiga band mellan grannar och vänner och skapade skydd mot de risker som tidens nya möjligheter också medförde, inte minst att många människor inte längre hade någon åkerlapp, fiskerätt, eller husbonde att falla tillbaka på om de förlorade sin utkomst.

Landsbygden var fram till första världskrigets slut den stora försörjningskällan för de flesta och Sverige var fortfarande ett mycket lite urbaniserat samhälle. Den världsomspännande jordbrukskrisen efter första världskriget drabbade Sverige relativt lite, genom att skyddstullar och regleringar undandrog jordbruket från konkurrensen på världsmarknaden. Lantbrukskooperationen spelade en viktig

³⁷ Namnet kommer av att det fick vara högst 100 medlemmar i föreningen. Det kunde därför bildas flera hundra-mannaföreningar på en ort.

roll i detta reglerade system, där jordbrukarnas egna organisationer under statligt överinseende förhandlade fram priser på mjölk, smör, spannmål och kött. Jordbrukspolitik blev i praktiken socialpolitik för en bestämd kategori i samhället i och med att den garanterade böndernas inkomster. Den har så förblivit in i denna dag även om jordbruket numera är utsatt för konkurrens från framför allt andra EU-länder. Jordbrukspolitik som socialpolitik blev till en modell för regleringen av den industriella arbetsmarknaden genom både parternas förhandlingssystem och en statlig inkomstgaranti i form av sociala trygghetsförsäkringar.

Fackföreningar och andra folkrörelser

Framväxten av en motpol till företagarnas och arbetsgivarnas rätt att leda och fördela arbetet samt avskeda anställda var mycket viktig. Fackföreningarna byggdes i Sverige främst upp av socialdemokratiska agitatorer som var inspirerade av den tyska arbetarrörelsens framgångar. Men i de första ”vilda” strejkrörelserna var det frikyrklighetens folk som tog initiativet och ledningen. En arbetarliberalism såg dagens ljus, vilken länge verkade för sociala trygghetsreformer. En arbetarklass formerades som också inkluderade lantarbetare och andra mer perifera grupper på arbetsmarknaden och som i slutänden organisatoriskt blev till ett föredöme för mobiliseringen av hela löntagarkollektivets fackföreningsrörelse. Särskilt de nära banden mellan fackföreningarna, arbetslöshetskassorna och staten måste understrykas.

Fackföreningarnas betydelse i tillkomsten av de sociala trygghetsordningarna kan knappast underskattas och frånvaron av fackliga fri- och rättigheter är än idag en viktig orsak till otryggheten på många håll i världen, från Colombia till Kina. I Sverige kom fackföreningarna tidigt att knytas samman på lokal nivå med de socialdemokratiska arbetarkommunerna, vilket efterhand gav partiet en exceptionellt stark ställning i svensk politik. Gustav Möller, från 1916 partisekreterare, blev inte minst i egenskap av socialminister 1932–1951 den som under årtionden kom att leda det sociala reformarbetet. Hans samtida, socialdemokraternas partiordförande Per Albin Hansson, präglade dock uttrycket ”folkhemmet”, vilket fortfarande tillhör den politiska retorikens levande symboler.

Rotlösheten i spåren av det nya samhällets framväxt gav således utrymme för folkrörelserna, det frivilliga föreningslivet med producent- (jordbruks-) och konsumentkooperativ, fackföreningar och partier liksom frikyrkligheten och folkbildningen (folkhögskolor och studiecirklar). Nykterhetsrörelsen blev tidigt den största folkrörelsen och ett mönster för de andra rörelserna. Den samlade över en miljon människor i den första ”omröstningen” – en namninsamling som krävde sprit- och krogförbud (1911). I den officiella folkomröstningen tio år senare samlade nykterhetsrörelsen nästan hälften av de röstande bakom sig. Denna utmaning tvingade mer försiktiga samhällsreformatörer att ta fram ett motförslag som

innebar ett statligt monopolbolag och betydande inskränkningar – till exempel motbok – i tilldelningen och utskänkningen av dessa farliga drycker. Svensk alkoholpolitik är en del av den generella välfärdspolitik. Nykterhetsrörelsens samhällsideal – det alkoholfria samhället – blev aldrig förverkligat men skötsamheten slog rot i Rörelsesverige.

ARBETE OCH TRYGGHET

Liberalerna var starkt påverkade av de trygghetslösningar som såg dagens ljus i England, Frankrike och Tyskland och hade i riksdagen under 1880-talet tagit initiativet i det sociala reformarbetet – inte minst införande av fabriksinspektion och arbetsolycksfallsskydd. Inspirerad av det nya kejsarrikets rikskansler Otto von Bismarcks obligatoriska socialförsäkringssystem motionerade 1884 den stadsradikale, liberale riksdagsmannen Adolf Hedin om ett liknande svenskt system omfattande arbetsolycksfalls-, sjukdoms- och ålderdomsförsäkringar. Skillnaden var att dessa försäkringar från första början var förankrade i det civila samhället och lade grunden för samverkan mellan arbetsgivare och löntagare. De från början motstridiga parterna fack och arbetsgivare kunde enas på ett sådant sätt att de satte sig över de egna intressena och tillsammans formulerade ett gemensamt samhällsintresse – särintressen förvandlades till allmänintressen.

Efter både en, två och tre statliga utredningar – Arbetarförsäkringskommittéer med mera – började så smått en välfärdsstat byggas upp och verka, även om ersättningsbeloppen länge var knappa och magra. 1901 blev det till exempel obligatoriskt för arbetsgivarna att försäkra sina anställda mot inkomstbortfall vid olyckor och skador på arbetsplatsen, vilka var mycket vanliga under industrikapitalismens genombrott.

Ett nytt ämbetsverk, Riksförsäkringsanstalten, inrättades samma år. Efter ett decennium hade denna myndighet tagit över hela ovan nämnda försäkringsverksamhet och utmönstrat de många privata bolagen vars produkter inte fungerade särskilt väl på en konkurrensutsatt marknad. Denna statliga myndighet kom att följas av flera, varav Socialstyrelsen tidigt står ut som den arena där parterna på arbetsmarknaden kom att mötas under ordnade former.

De kommande nobelpristagarna Alva och Gunnar Myrdal formulerade i boken *Kris i befolkningsfrågan* ett samhälleligt reformprogram som också innehöll stöd till olika bostadspolitiska familjereformer. Socialminister Möller valde dock med omsorg vilka åtgärder han ansåg var genomförbara. Ett viktigt exempel är att ett första statligt, ekonomiskt stöd till de fackligt organiserade frivilliga arbetslöshetskassorna infördes redan 1934. Resten överlämnades till den tidens omfattande, statliga utredningsväsende. I förlängningen av detta reformprogram formulerade

Myrdals lärjungar Rehn och Meidner den solidariska lönepolitikens teori³⁸ vilken skulle underlätta välfärdsstatens och de sociala trygghetssystemens gemensamma finansiering.

Pensioner

1913, under liberalen Karl Staafs tid som statsminister, fattade riksdagen i nästan total enighet beslut om ett allmänt pensionssystem som innebar att hela svenska folket blev pensionssparare i den statliga folkpensionsfonden. Även de fattigaste och mest obemedlade kom att ingå genom att stat och kommun tog på sig rollen som premiebetalare för dessa grupper. Från 1914 erhöll alla kvinnor och män över 67 år varje månad en pensionsutbetalning (medellivslängden var vid denna tid 55 år). Sverige var därmed först i världen med ett pensionssystem som inte var beroende av inbetalade avgifter och där alla äldre fick ersättning från första dagen. Den lokala nivån lyftes av ett stort, finansiellt försörjningsansvar vilket inte minst riksdagens konservativa landsbygdsrepresentanter uppfattade som ett framsteg. Alla skulle vara med, varken rik eller fattig skulle uteslutas, och man ville på så sätt skapa en nationell gemenskap – folkhemmet som det senare kom att kallas.

Den nya statliga myndigheten Folkpensionsanstalten administrerade systemet i samverkan med de kommunala pensionsnämnderna. I praktiken undgick ingen att bli skattebetalare, vilket redan nästan alla löntagare var genom den nyligen genomförda inkomstdeklarationen.

Från början var kvinnornas ersättning lägre än männens och gifta par fick mindre än ensamstående ogifta. På 1930-talet infördes en tregradig dyrtorsgruppering, varvid de som bodde på landsbygden fick lite mindre tillägg än de som bodde i tätorter och större städer. Trots reformambitionen var dock fortfarande många pensionärer beroende av extrahjälp och äldre människor utgjorde en betydande grupp inom kategorin ”fattighjälpsmottagare”. 1948 blev det ändring på detta då ett betydligt mera generöst och enhetligt folkpensionssystem infördes. Kvinnor och män behandlades lika (gifta par och ensamstående behandlades dock fortfarande olika) och folkpensionärerna kunde därtill ansöka om kommunalt bostadstillägg.

38 Den solidariska lönepolitiken innebar att lönerna förhandlades centralt och sattes på en nivå som gjorde att de mest högproduktiva företagen gjorde goda vinster samtidigt som de lågproduktiva slogs ut. Det bidrog till att skynda på en strukturomvandling där anställda i lågproduktiva företag skulle flytta över till högproduktiva företag, samtidigt som löntagarna i den offentliga sektorn och lågproduktiva företag kunde höja sina löner. Samhällets strukturomvandling påskyndades när lönenivåerna jämnades ut mellan olika branscher och regioner, politiken har ibland kallats för ”flyttlasspolitik”.

Nästa steg i utvecklingen av ett gemensamt offentligt pensionssystem var tillkomsten av den allmänna tilläggspensionen (ATP) som gav alla yrkesverksamma en inkomstrelaterad pension. Ett alternativ hade varit att olika yrkesgrupper hade skapat sina egna tilläggspensionssystem. Före ATP:s genomförande fanns embryon till sådana yrkesgruppssystem. Dessa skulle senare komma tillbaka som kompletterande avtalspensioner, varvid fack och arbetsgivare enades om ett bestämt avdrag på lönen för framtida pensionsutbetalning. De genom ATP-systemet skapade, statliga pensionsfonderna utgör än idag en viktig del av det svenska pensionssystemet.

Sjukförsäkringar

Den allmänna sjukförsäkringen växte fram ur den tidigare nämnda, frivilliga sjuk- och begravningskasserörelsen som redan under 1890-talet hade fått statligt administrationsstöd. Dessa rörelser i det civila samhället arbetade för en omvandling av den gamla överhetsstaten till en ny typ av demokratisk stat och hade egentligen inget emot att deras verksamhet i praktiken förstatligades. Allmän sjukförsäkring utreddes av riksdag och regering i flera omgångar från 1880-talet och framåt innan ett riksdagsbeslut fattades strax efter andra världskrigets slut.

Beslutet var en del av ett mycket större, allmänt välfärdsprogram som riksdagen i bred enighet klubbade igenom. Den nya folkpensionen är redan nämnd, det allmänna barnbidraget skulle bli ett annat paradnummer. Sjukförsäkringen som kombinerade en allmän sjukvårdsförsäkring (som gav ersättning för läkarvård) med en allmän sjukpenningförsäkring (som gav ersättning för inkomstbortfall vid sjukdom) fanns delvis redan genom den frivilliga försäkringsrörelsens försorg. Samtidigt försvarade läkarkåren sina privilegier, inklusive rätten att ta betalt vid besök hos läkare.

Fackföreningarna ogillade de enhetliga ersättningsbeloppen i den först beslutade allmänna sjukförsäkringen, och de lyckades få till stånd en förändring som innebar att en inkomstrelaterad allmän sjukförsäkring infördes 1955. Den kom att samordnas med den redan inkomstrelaterade, obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringen. Riksförsäkringsverket blev den myndighet som hade tillsyn över de länsvisa sjuk-kassorna vilka från 1962 döptes om till Försäkringskassan med länsnamnet som tillägg. Från denna tid blev försäkringskassan ansvarig för de flesta utbetalningarna från socialförsäkringssystemet, inklusive pensioner och barnbidrag. Undantaget var det behovsprövade försörjningsstödet som administrerades på kommunal nivå.

Familjepolitik

Moderskapsförsäkring och liknande stöd var redan före den allmänna sjukförsäkringens införande en del av den statligt understödda, frivilliga sjukförsäkringen. Det stora utredningsarbete som kännetecknade 1940-talet landade också i ett

förslag om enhetligt barnbidrag till alla barn under 16 år. Detta infördes 1948 och beslutades av riksdagen i totalt samförstånd. Inga barn skulle skiljas ut på grund av föräldrarnas ekonomiska situation, vare sig de var rika eller fattiga. Även om tanken var utopisk skulle alla barn i någon mening ges lika förutsättningar, argument som också kom att användas när förskolan senare byggdes ut.

Efter den allmänna sjukförsäkringens införande 1955 påbörjades ett omfattande familjepolitiskt reformarbete. 1974 resulterade detta i den nu så etablerade föräldraförsäkring, vars regler medför att män såväl som kvinnor kan vara hemma under barnets första uppväxtår med bibehållen ekonomisk trygghet för både vuxna och barn. Jämställdhet blev målet.

I föräldraförsäkringen är det den först på 1990-talet införda pappamånaden som är det mest tydliga exemplet på offensiva ingrepp i rådande familjenormer, där kvinnor fortsatt tar ut merparten av ersättningen. Bostadsbidrag till barnfamiljer fanns redan före försäkringens tillkomst men fick allt större betydelse, inte minst sedan ett mycket omfattande bostadsbyggnadsprogram i stort hade rått bot på bristen på bostäder.

Utgjmnade levnadsförhållanden

De första efterkrigsdecenniernas välfärdsbygge ledde till minskade klyftor i samhället, mindre klasskillnader och en påtaglig inkomstutjämning samtidigt som enförörjarfamiljen försvann. Den solidariska lönepolitiken och de sociala trygghetsförsäkringarna bidrog kraftfullt till utvecklingen av ett finmaskigt, socialt skyddsnät. Full sysselsättning för både kvinnor och män uppnåddes med ungefär en tredjedel av arbetskraften anställd i den offentliga sektorn, främst kommuner och landsting.

Samtidigt skapade de generella sociala försäkringssystemen tillsammans med det kommunala sociala skyddsnätet nog det närmaste något land kommit medborarlön under arbetspliktens upprätthållande. Det behovsprövade socialbidraget (numera försörjningsstöd) fick en mer marginell roll i takt med utvecklingen av trygghetsförsäkringarna. Skola, vård och omsorg var undandraget marknad och bedrevs huvudsakligen i offentlig regi, där deltidsarbetande kvinnor utgjorde en stor grupp bland de anställda. Privata skolor och vårdgivare tillhörde undantagen. Det var hela detta system som skulle utsättas för vad som i efterhand kallats 1990-talskrisen.

1990-TALSKRISEN UTMANAR VÄLFÄRDEN

I början av 1990-talet skakades det svenska samhället av den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talets depression. Krisen slog till bara något år efter att "århundradets skattereform" sades säkra välfärdens och de sociala trygghetsförsäkringarnas finansiering. På några få år gick landet från i det närmaste full

sysselsättning till arbetslöshetssiffror uppåt tio procent. Allt färre hade arbete vilket i sin tur ledde till minskade skatteintäkter. Ersättningsnivåerna i de flesta sociala trygghetsförsäkringar sänktes och reglerna skärptes. Fusk beivrades. Framför allt började en skeptisk syn på sociala bidrag förmedlas från centralt håll samtidigt som välfärdsopinionen stod stark bakom de gemensamma systemen. Krisen var också en bidragande orsak till att en knapp majoritet bejakade ett medlemskap i EU i folkomröstningen 1994.

Krisen tog sig också andra uttryck. Kreditpolitikens avreglering gav upphov till en bank- och bostadskris som lade bränsle på 90-talsbrasan. Närheten till den finska samhällsekonomi, vilken påverkades kraftigt av den sovjetiska planekonomins sammanbrott, hade också betydelse. Velfärdens finansiering hotades efterhand som statsskulden växte under 1990-talets första hälft och räntebetalningarna tog allt större del av statsbudgetens utgifter. Också de offentliga jobben blev färre, samtidigt som kvaliteten i den offentliga servicen ifrågasattes när den skulle producera mer för fler.

Till dessa problem för välfärdens finansiering och organisering hörde också en kraftigt ökande invandring i samband med krigens återkomst i Europa. Migrationsverket och den kommunala invandringsapparaten blev allt viktigare kuggar i välfärdens samhällsmaskineri. Barnbidrag till alla bosatta i Sverige gällde och gäller fortfarande från första dagen. Bidrag till deltagande i undervisning i Svenska för invandrare (Sfi) har åter gjort det behovsprövade försörjningsstödet mera synligt i det samlade trygghetssystemet. Samtidigt blev den högre utbildningen i mångt och mycket en buffert som fick ta hand om de växande ungdomskullarna i avvaktan på att nya företag och jobb skulle säkerställa välfärdens finansiering.

Mot slutet av decenniet hade krisen i det närmaste ridits ut – en "IT-bubbla" sprack 2000 – men till priset av växande inkomstskillnader och fler tillfälliga eller flexibla jobb. Arbetslöshet på en högre nivå än tidigare i en ny form av tillväxtekonomi gjorde att arbetslöshetsförsäkringen blev mer av ett permanent stöd till äldre långtidsarbetslösa i väntan på inträde i pensionsåldern än ett omställningsbidrag. Krishanteringen leddes på central nivå av ett samarbete mellan arbetar- och bonderörelsernas politiska partier. Detta bäddade också för en i stor endräkt genomförd tämligen omfattande förändring av det statliga pensionssystemet, då framtida pensionsutbetalningar knöts tydligare till tidigare arbetsinkomster. Samarbetet mellan Centern och Socialdemokraterna ledde också till ett bestående besparingsprogram som höll nere de offentliga välfärdsutgifterna och ledde fram till successiva avbetalningar på statsskulden.

SLUTORD: VÄLFÄRDENS REORGANISERING OCH STATENS OMSTRUKTURERING I DEN NYA VÄRLDEN

Välfärdssystemen överlevde 1990-talskrisen, men inte utan revor i de sociala skyddsnäten och utmaningar för välfärdens finansiering. Ersättningsnivåerna i de flesta sociala försäkringar hade dragits ner och karensdagar återinförts. Under 2000-talet har arbetslinjen stärkts och bidragstagandet blivit föremål för ytterligare granskning. Skärpta regler i arbetslöshetsförsäkringen bidrog till ytterligare osäkerhet kring systemets fortlevnad och påtagligt försämrade villkor för stora grupper av fackligt anslutna. Efterverkningarna av den globala ekonomiska krisen 2008 gjorde emellertid åter Sverige och Norden till en framgångssaga – för hur länge medger det korta perspektivet inte några definitiva omdömen.

Den kommunala välfärdspolitiken har lagts om i riktning mot ökad konkurrens mellan offentliga och privata utförare. Kommunen har därmed fått en dubbel roll som både konkurrensutsatt producent och gemensam finansiär, medan staten inspekterar och utvärderar de skattesubventionerade kommunala och privata alternativen inom ”skolavårdsomsorg”. Ändå är kommunen fortfarande liktydig med offentlig välfärd – välfärdskommunen eller ”samhället” – och de offentliga socialförsäkringarna utgör ett grundskydd ovanpå vilka avtalsförsäkringar och privata försäkringsalternativ efter bärkraft skapar ett socialt skyddsnät.

Förändringarna av trygghetssystemen har lett till tydligare utslagning och utanförskap, liksom till att inte bara de vinstdrivande välfärdsproducenterna utan också den frivilliga välfärden i civilsamhället får en större roll i välfärdssamhället. Svenska kyrkan har efter skilsmässan från staten blivit den största frivilligorganisationen i landet och är liksom andra kyrkor och religiösa samfund mera synliga i den vardagliga välfärden, såsom träffar för daglediga och härbärgen för bostads- och hemlösa. Också nya eller nygamla frivilliga välfärdsorganisationer har fått en större betydelse, t ex i försvaret av de papperslösa immigranternas möjligheter att få sjukvård.

Välfärdsstatens dubbelhet – med både statliga och kommunala delar – finns kvar. Till denna dubbelnatur har under de senaste decennierna en annan tvådelning lagts – den mellan skattefinansierade privata och offentliga välfärdsproducenter. Det är denna välfärdsmodell som under 2000-talets första decennium gjort comeback på den internationella scenen som exempel på en framgångsrik balansakt mellan samhällelig frihet och jämlikhet. Även om det på hemmaplan snarare är bilden av den krackelerande välfärden som dominerar till exempel mediebilden och den nu så framgångsrika svenska deckarlitteraturen, ses den nordiska samhälls- och välfärdsmodellen globalt fortfarande som ett eftersträfvansvärt exempel.

Elisabeth Gerle:

Kyrkan och välfärden

Kyrkan har historiskt spelat en viktig social roll genom att upprätthålla fattigvård, sjukvård och utbildning – i Sverige liksom i andra länder. Elisabeth Gerle visar i denna artikel hur den lutherska teologin påverkat vår syn på fattigdom och välgörenhet och hur den har bidragit till välfärdsstatens framväxt. Även idag spelar kyrkan en viktig roll genom det diakonala arbetet och genom att i samhällsdebatten ständigt påminna om alla människors rätt till grundläggande trygghet.

En central aspekt av de sociala trygghetssystemen är att de ytterst är den offentliga sektorns ansvar. De bygger på ett kontrakt mellan myndigheter och medborgare, där myndigheterna ger alla medborgare vissa rättigheter, och medborgarna bidrar med skatt. Historiskt sett har det emellertid varit kyrkan som har stått för grundläggande fattighjälp, sjukvård och utbildning.

I många utvecklingsländer finns det mönstret kvar – en rad sjukhus och skolor som startats av missionärer drivs fortfarande med stöd från kyrkor och kyrkliga biståndsorganisationer. I Europa driver den romersk-katolska kyrkan många sjukhus och skolor i till exempel Italien och Frankrike. I Tyskland finns sedan hitlertiden en rädsla för att staten ska ha för stort inflytande och välfärd utövas därför ofta av olika organisationer på samhällets uppdrag. Där ingår kyrkorna som en viktig aktör (Bäckström m fl, 2010).³⁹

I Norden ser situationen lite annorlunda ut. De evangelisk-lutherska kyrkorna fick där en helt dominerande roll efter reformationen. Vissa grundläggande lutherska tankegångar kom därför att påverka samhällsutvecklingen. Den präglades emellertid också av det nära sambandet mellan stat och kyrka.

När diskussionen om sociala trygghetssystem i utvecklingsländerna väcks blir kyrkornas roll komplex. De är utförare av välfärd, men har många gånger potential att också vara en kraftfull röst i samhällsdebatten, som en viktig del av det civila samhället. Genom sin lokala förankring och långa erfarenhet av socialt arbete är

39 För olika regionala sätt att organisera välfärden i Europa där särskilt de katolska och protestantiska regionerna skiljer sig åt, se Anders Bäckström (2011).

de potentiellt viktiga påverkansaktörer som kan bidra till att skapa opinionstryck och politiska möjligheter att genomföra sociala trygghetssystem. En liknande rollförskjutning har vi sett i Sverige, där kyrkornas roll ofta kommit att bli att uppmärksamma brister i den offentliga välfärden.

I denna skrift argumenteras det för att Svenska kyrkan i sitt internationella arbete ska stödja utvecklingen av sociala trygghetssystem. Bland annat uppmärksammas Svenska kyrkans och dess internationella samarbetspartners roll som påverkansaktörer i relation till stater. För att få perspektiv på Svenska kyrkans aktörsroll kommer vi i denna artikel att titta närmare på hur kyrkan och den lutherska teologin har påverkat dels vår syn på fattigdom och välgörenhet, dels det framväxande välfärdssamhället i Sverige. Vidare kommer vi att diskutera huruvida Svenska kyrkans teologiska motiv till att arbeta för sociala trygghetssystem, motiv utöver de rent utvecklingspolitiska motiv som diskuteras i andra delar av skriften.

Utgångspunkterna är dels den lutherska teologin, dels det rättighetsperspektiv som är ett av de perspektiv som ska genomsyra Svenska kyrkans internationella arbete.

UPPDELNING MELLAN KYRKA OCH SAMHÄLLE

Har den svenska välfärdsstaten med kyrkan att göra? Ja, den har många evangeliska rötter (Gerle, 2008). En grundtanke som bildat ramar för politik och samhällsstrukturer är att kyrka och samhälle har ett gemensamt ansvar för välfärden. Att dela brödet så att det räcker är vår utmaning idag lika väl som när pojken erbjöd sina fem bröd och två fiskar. Många tolkar berättelsen om när Jesus mättar över 5 000 som att pojkens generositet spred sig så att allt fler delade med sig av vad de hade. Varje mässa påminner om sambandet mellan skapelsens gåvor och ett bröd och en enda mänsklighet. Guds kärlek smittar!

Det finns idag en vanlig föreställning om att kyrkan ska sköta det andliga och ta hand om själen, medan staten tar hand om kroppen från vaggan till graven. Mödravård, spädbarnsvård, skolsköterska, ungdomsmottagning och primärvårdsmottagning är service som kommun och landsting svarar för. Att denna uppdelning i viss mån går tillbaka till lutherska föreställningar är mindre känt. Möjligen vet man att den initierades via reformationen, men inte varför.

Uppdelningen mellan kyrka och samhälle i samband med reformationen berodde inte på att man tänkte att Gud skulle vara ointresserad av kroppens helande och vård. Grundtanken var att Gud verkar inom olika områden, även genom dem som kanske inte ser sig som Guds redskap. Under lång tid har kyrkan dessutom verkat i nära samband med staten. Idag har det teologiska tänkandet om att Gud verkar med två händer – dels i kyrkan, dels i samhället – ofta lett till en spiritualisering där många tror att kyrkan enbart bryr sig om ”det andliga”.

Lekmannaansvaret

För Martin Luther var sjukvård, fattigvård och utbildning väsentligt (Torvend, 2008). Men han menade att detta inte skulle vara knutet till kyrkliga hierarkier och styras och organiseras av kyrklig makt. Efter reformationen blev detta därför ett lekmannaansvar. Varje döpt kristen hade sin givna uppgift i vardagen där hon sågs som Guds medarbetare. Martin Luther beskrev vardagens arbete som viktigare än klostrens. En större gemenskap, där i princip alla var kristna, skulle ta ansvar för människans välbefinnande. Tidigt låg huvudansvaret på storboskatterna med husbonde och husfru i ledningen. Där fanns betydligt fler människor än i de snäva kärnfamiljer och enförälderhushåll som vi har idag. Där ingick pigor och drängar, ogifta syskon och gamla föräldrar.

Så småningom organiserades verksamheter som skola och fattigvård i samverkan med socknen och senare kommunen. Strukturer för hur välfärden organiserades var viktiga. Det var ett delat ansvar och inte något som bara låg på den enskilde.

Luther talade om tre olika löftessfärer, eller stånd: *economia*, *politia* och *ecclesia*. Den ekonomiska sfären utgjordes av hushållsståndet medan politikens uppgift var att upprätthålla fred och rättvisa. Detta ansvar vilade på fursten. Kyrkans uppgift var att förkunna evangelium, det vill säga det glada budskapet om förlåtelse och allas tillhörighet. Till *ecclesia* har länge räknats utbildning, forskning och kultur, något som speglar kyrkans historiska roll när det gäller utbildningsväsendet. Ecclesiastikdepartmentet hade fram till 1968 ansvar för frågor som berörde såväl kyrka och utbildning som kultur.⁴⁰ Man kan säga att de lutherska tankarna om allas tillhörighet till en större berättelse så småningom ledde till en välfärdsstat. Idag är samhället organiserat på ett helt annat sätt. Samtiden uppvisar exempel på att stat och kommun gärna ser att samhällsaktörer, kyrkor och andra, tar över allt fler ansvarsområden. I debatten kring vem som har det övergripande ansvaret kan den historiska bakgrunden vara viktig att känna till.

REFORMATIONENS PÅVERKAN

Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund. Sedan reformationen infördes på 1500-talet har Sverige varit präglad av evangelisk-lutherska tankesätt. Dessa har på olika sätt påverkat inte bara tankar utan också samhällets strukturer och politiska ramar.

Under den katolska tiden stod kyrkor och kloster för sjukvård, fattigvård och utbildning. Av tiondet som människor betalade till kyrkan gick en del till fattigvård. Efter den katolska tiden som sträckte sig fram till 1500-talet fick endast prästen

40 Olof Palme var Sveriges sista ecclesiastikminister.

behålla sin del av tiondet, resten drogs in till staten. Det ledde till att den kyrkliga fattigvården raserades och först så småningom började socknarnas fattigvård byggas upp igen.

När klostren inte längre kunde, eller fick, tillhandahålla sjukvård, utbildning och fattigvård tvingades de nya evangeliska områdena, som de reformatoriska områdena kallades, att på något sätt ta hand om dessa behov. Vissa kyrkliga tillgångar avsattes för detta. Men man insåg också att man behövde samla in medel och särskilda fonder upprättades för ändamålet.

1571 års kyrkoordning uppmanar till sockenstugor och fattigstugor och 1628 blev det lag på att varje härad och socken skulle föda sina fattiga. Gåvor, fattigbössor, uthyrning av till exempel bårtäcken och brudpällar, gravplats inne i kyrkan samt böter för olika förseelser var sätt för socknen att få in pengar för att finansiera fattigvården. Från 1698 tog man ut avgifter vid förrättningar som lysning och tog upp kollekt vid begravningar. Under 1700-talet betonas allt mer att det inte handlar om allmosor och barmhärtighet att ta hand om de fattiga utan att det är samhällets skyldighet att sörja för nödlidande. I hospitalsförordningen från 1763 stadgas att varje socken och stad är skyldiga att föda sina egna fattiga (Regeskog, 1996).

Försörjningsansvar och hemortsrätt

Enskiftet mot slutet av 1700-talet och 1800-talets första del innebar att jorden delades upp i ungefär lika stora lotter. Till varje lott skulle finnas en gård. På så sätt blev det färre människor som kunde bo och arbeta på en gård, och de stora hushållen upphörde så småningom. Hantverkare som tidigare behövts på varje gård fick nu söka sig andra arbeten. Somliga blev statare, andra nyodlare eller torpare. För människor som inte kunde försörjas av sina familjer hade socknarna (och senare kommunerna) ansvar för att ordna försörjning.

Eftersom det var kommunen som hade det ekonomiska ansvaret ansågs det viktigt att fastställa var människor hade sin "hemortsrätt". Man måste exempelvis ha vistats på en ort i tre år utan att ha erhållit fattigvård för att få hemortsrätt där. För den som inte hade hemortsrätt kunde den tidigare hemortskommunen krävas på ersättning. Detta ledde i många fall till konflikter mellan kommuner som ville skjuta över det ekonomiska ansvaret för enskilda personer till varandra. En del av diskussionen om kommunernas ansvar för flyktingar och asylsökande blir begriplig mot denna historiska bakgrund. Sverige har en mörk historia när det gäller att mota bort resandefolk, romer och andra som skulle kunna bli en ekonomisk belastning för kommunen.

Ansvar i kallelsen och kristen plikt

I Luthers kritik mot Rom ingick att ifrågasätta att kyrkan och dess klerikala elit

skulle administrera utbildning och hälsovård. Detta borde vara ett ansvar för alla som bodde i socknarna. Döpet till kristen innebar en kallelse att leva för och med sin medmänniska. Vägörenhet var inte något att meritera sig inför Gud med. Denna eventuella morot försvann alltså vid reformationen, och de strukturer som den katolska kyrkan byggt upp kring klostren raserades.

Luther betonade hjärtats överflöd som gjorde att man villigt tjänade sin medmänniska, av glädje över att vara förlåten och ett Guds barn (Stolt⁴¹, 2004). Samtidigt beskrev han det ofta mödosamma arbetet för andra som att ”bära sitt kors” i Kristi efterföljd. Lydnaden betonades och inte minst kvinnor förväntades tjäna andra. Från slutet av 1500-talet var alla svenska medborgare tvungna att vara lutheraner. Under luthersk ortodoxi på 1600-talet och långt fram var det till exempel nödvändigt att gå till nattvarden minst en gång om året för att räknas som medborgare. Religiös rättrohet räknades som medborgerlig plikt (Sandin, 1986; Gerle, 1999; 2003).

Hjärtats glädje i arbetet, som Birgit Stolt lyfter fram i sina böcker, satt förmodligen långt inne i det fattiga bondesverige. Där betonades snarare plikten och det strävsamma arbetet.

Det var självklart att den kristna kärleken skulle få konsekvenser i vardagen. För Luther var det just där min medmänniska behövde mina ansträngningar. Kallelsen mötte hos medmänniskan. Dit hörde de fattiga som också behövde bröd och omsorg. Att vara döpt sågs som en gåva och ett uppdrag. Människan blev Guds barn och samtidigt en Kristus för sin medmänniska. Det övergripande ansvaret för människors fysiska behov skulle emellertid inte ligga hos kyrkliga myndigheter utan inom andra sfärer, främst inom hushållen där husbonden hade ett huvudansvar. Detta fördes så småningom allt mer över till sockenmän och kommunal förvaltning. Man tänkte sig att var och en hade sina uppgifter inom ett hierarkiskt och patriarkalt samhälle.

Många menar att den svenska tilliten till staten har rötter i det gamla lutherska samhället där fursten sågs som garant för rättvisa. Lars Trägårdh och Henrik Berggren visar i sin bok *Är svensken människa* (2006) att det svenska samhället länge präglats av tankar om ett särskilt kontrakt mellan fursten och den enskilde. Denna idé har fått sin fortsättning i välfärdsstaten. Genom att kunna lita till stöd från stat och kommun har den enskilde kunnat uppnå större frihet i förhållande till den egna familjen men också i förhållande till kyrkan. I många andra länder är storfamiljen och den religiösa tillhörigheten också en tillflykt för välfärd när det behövs. I Sverige fungerar istället staten nästan som en ställföreträdande förälder.

41 Stolt är germanist och har bl a översatt Luthers bordssamtal från tyska.

Direkt tillgång till Gud genom ordet

Luthers tankar om att varje människa själv har tillgång till Gud fick stora konsekvenser. Det talade ordet, förkunnelsen, skulle tyda livet som en Guds gåva och förmedla förlåtelse och upprättelse. Tonvikten låg på det talade ordet som alla hörde gemensamt. Men Luther insåg att det var skralt med bibelkunskapen, och även prästerna var dåligt utbildade. Därför skrev han den lilla katekesen som alla skulle kunna lära sig utantill.

Detta blev en av grunderna för en massalfabetisering då alla skulle lära sig läsa, så att de åtminstone kunde stava sig igenom katekesen. De första stegen mot alfabetisering togs i hemmet under husfaderns ledning. De nordiska länderna fick tack vara reformationen en läskunnig befolkning tidigare än de flesta andra länder. 1842 kom den svenska folkskolan med fler ämnen på schemat. De pietistiska rörelserna betonade än mer det egna läsandet. De kallades därför ibland just ”läsare”.

En förändrad syn på fattigdom – och på välgörenhet

Reformationen bryter med den katolska kyrkans andliga idealisering av fattigdomen och tanken att välgörenhet ger andliga företräden. Istället hävdade reformationen att alla människor var kallade att göra Guds gärningar i världen. De skulle inte vara överksamma. Frivillig fattigdom sågs som parasiterande och inte som ett andligt offer att belöna.

Välgörenhet skulle inte heller ses som en del av jagets utveckling utan som en kallelse i det allmänna prästadömet. Välgörenhet gav inga andliga vinster åt mottagaren, påpekar John Witte Jr som länge forskat kring förhållandet mellan juridik och religion. Men den som tog emot välgörenhet fick en möjlighet att se vilka goda gåvor tron skapade (Witte, 2002). I medmänniskans tjänst kunde den kristne följa Jesus.

Kallelsen var alltså en vardagens kallelse. Den teologiska tyngdpunkten flyttades från klosterlivets gärningar till det vanliga livet. Även om det inte var avsikten kan det i praktiken ha lett till att människor gav mindre allmosor eftersom det inte gav någon ”stjärna hos Gud”.

Inga arbeten är heligare än andra

Luther bröt mot sin samtids religiositet på två sätt. Dels menade han att det inte bara var det andliga ståndets medlemmar som hade en kallelse, *vocatio*, dels ansåg han att det kontemplativa livet i kloster inte var mera värt inför Gud än världsligt arbete. I de sammanhang där människan redan befann sig hade hon att verka som Guds medarbetare. Han ansåg att det var ”lögn och påhitt” att dela in yrken i ett andligt och ett världsligt stånd.

Ordet *Beruf*, som på tyska helt enkelt betyder yrke, går tillbaka på Luther och hans tankar om lekmännens kallelse. Kalla, ropa heter på tyska 'rufen'.⁴² Detta innebar "en demokratisering av troslivet", menar Birgit Stolt. "Lekfolkets kallelse gav värdighet också åt det ringaste arbetet, kvinnornas i lika hög grad som männens. Varje människa hade genom Kristus möjlighet att nå Gud, utan förmedling av präst eller påve" (Stolt, 2004:31). Detta innebär att var dag och varje människa blir helig. Hela livet blir helgat, sakralt.

Varje människas ansvar för sig själv

Samtidigt som socknarna försökte leva upp till den mest basala fattigvården tog de fasta på kritiken mot bland annat tiggarrordnarna. Tiggarrbröderna med krav på egendomslöshet, eller som de ibland kallades *predikarebröder*, tillhörde två olika ordnar: dels de gråklädda franciskanerna eller "gråbröderna", dels de svartklädda dominikanerna eller "svartbröderna". Martin Luther hade dundrat mot dessa ordnar och menat att den som inte arbetade inte heller skulle äta. Barmhärtighetsarbetet mötte alltså tidigt motstånd och i det svenska bondesamhället fick detta tänkande stort genomslag.

För lättja fanns inte stor tolerans i bondesamhället. Att människor fötts med olika förutsättningar insåg man, men det var först långt fram i historien som man försökte göra något åt det. Vare sig rikedom eller fattigdom kopplades emellertid till gudomlig utvaldhed i det gamla lutherska samhället. Att människor föds in i olika situationer och ställning, betraktades som något outgrundligt som man inte skulle grubbla över.

Utöver försörjningsansvaret inom storhushållet var det socknen som via fattigvården organiserade en ofta minimal hjälp till fattiga och nödställda. Någon verklig välfärd var det dock inte fråga om, snarare en sorts välgörenhet mot dem som hade det svårt. Först så småningom ökade ambitionerna. Luthersk pietism och väckelserörelser med inspiration från reformerta, anglosaxiska och baptistiska rörelser kan ses som en del av upplysningens krafter som växte sig allt starkare från 1600-talet och framåt. De ifrågasatte de statiska ordningarna och menade att den kristna kärleken också borde omforma samhället och förändra strukturer så att fler kunde få tillgång till utbildning och välfärd. Eftersom samhället alltmer utvecklats mot ett

42 När Luther talar om människans kallelse att bli Guds barn eller att bli präst används ordet *vocatio*.

När han "utvidgar det religiösa klosterlivets benämning på sysslor till att gälla alla människors yrken och sysslor" talar han om *Beruf*. "Denna kallelse är att vara sin nästa till tjänst."

Nahnfeldt 2006:59. Grenholm nämner tre olika former av kallelse. Först kallelse, *vocatio*, som en uppmaning att bli troende kristen och för det andra den uppmaning som ges till vissa människor att bli präst. Den tredje formen av kallelse benämns *Beruf* och är en uppmaning att på ett riktigt sätt fullfölja sin yttre sysselsättning eller ställning i samhället. Grenholm 1994:151.

enhetssamhälle under 1600-talets lutherska ortodoxi, då kyrkan närmast verkade i symbios med myndigheter på lokal och nationell nivå, blev denna kritik viktig också för att bryta kyrkans inflytande och makt.

KYRKANS OCH KRISTNAS ROLL NÄR FATTIGVÅRD BLEV VÄLFÄRD

Trots tankarna om att Gud verkar på olika sätt inom olika sfärer – ekonomi (det vill säga hushållen), politik och kyrka – så hade kyrkliga myndigheter från 1600-talet och framåt ett stort inflytande över skola och fattigvård. Prästen var alltid ordförande i de fattigvårdsnämnder som hade ansvar för att ordna försörjning för människor som inte kunde försörjas av sina familjer, främst äldre och föräldralösa barn. Detta gjorde man genom bortauktionering, så kallad rotegång (att fattighjonen skickades runt mellan gårdarna), utackordering eller fattigstuga.

Mot mitten av 1800-talet började dock enhetssamhället luckras upp. Inte minst väckelserörelserna bidrog till detta. De bidrog därmed också till att initiera en sekularisering då kyrkan så småningom skiljs alltmer från stat och kommun. 1862 inrättades de sekulära kommunerna som fick ta över socknarnas ansvar för fattigvård. Tiondet kom småningom att ersättas av de kommunal- och landstingsskatter som idag finansierar välfärden.

Även om kyrkan som institution inte spelade någon aktiv roll när ”fattigvården” under första halvan av 1900-talet gradvis omvandlades till ett välfärdssystem, var präster och kristna individer i hög grad delaktiga. Många inom det så kallade fattigvårdsfolket – det nätverk av engagerade personer som spelade stor roll för att uppmärksamma och åtgärda den sociala nöden i förra sekelskiftets Sverige – var också aktiva inom kyrkan.

Förutom en kristet inspirerad övertygelse om det egna ansvaret för att hjälpa andra människor, präglades många av dem av ett paternalistiskt synsätt. De behövande skulle inte bara hjälpas, utan också uppfostras. De som ägnade sig åt dryckenskap eller ”dåligt leverne” skulle inte räkna med att få ekonomisk hjälp om de inte förändrade sitt levnadssätt. Kristna företrädare kan därmed sägas ha bidragit dels till att lyfta upp sociala välfärdsfrågor på den politiska dagordningen, dels till att bromsa framväxten av den syn på välfärd som småningom kom att prägla det svenska välfärdssystemet – att välfärd är en rättighet, något alla människor ska ha rätt till utan att behöva redovisa hur man lever.

Välfärd och rättigheter

Uppfattningen att människor har vissa rättigheter utvecklades parallellt med, och kanske i samspel med, att de första moderna sociala trygghetssystemen växte fram under första halvan av 1900-talet. Rättighetstänkandet har utmanat mycket av den traditionella teologin och kyrkans paternalistiska syn på människor.

Samtidigt – och det kan kanske uppfattas som motsägelsefullt – har också teologin och kyrkans engagemang för människors lika värde, och tron att alla skapats fria och lika värda har varit en viktig inspirationskälla för framväxten av rättighetstanken.

Vid tillkomsten av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna fanns tankarna om att Gud skapat alla med lika värde i bakgrunden, och Kyrkornas Världsråd var drivande i processen att utveckla och anta deklarationen. De ofta reformert inspirerade rörelser som drev fram yttrande- och föreningsfrihet betonade kontraktet, förbundet, mellan Gud och människa mer än den direkta relation till alla som skapelseperspektivet utgör. Kontraktstänkandet återspeglas i de mänskliga rättigheterna. Konventioner kallas de juridiskt bindande avtalen och tanken om ett kontrakt mellan stat och medborgare är en viktig grundtanke för de mänskliga rättigheterna.

TEOLOGISKA PERSPEKTIV PÅ SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

Tron att Gud skapat alla lika innebär en utmaning gentemot all orättvisa. Ojämlikhet och diskriminering blir något att bekämpa. Som människor delar vi vissa villkor som gör att vi hör till en större gemenskap och en större berättelse där alla är lika värda. Om varje människa är skapad unik, som Guds avbild, så är hon också en person som återspeglar Guds helighet. Människan är lik andra människor och samtidigt unik, menade redan kyrkofadern Augustinus (354–430 e. Kr.). Skapelsetron har stor betydelse för luthersk teologi. Den påminner om att alla människor är skapade till Guds avbild. Alla människor möter sol och regn, glädje och motgångar, oavsett religiös tillhörighet eller med vilka ögon man tolkar livet.

Idag blir detta allt mer ett argument för en öppenhet för hela världen, för att vi har ansvar för alla människor och inte bara för dem som bor i samma kommun eller samma land som vi själva. Hur det ansvaret ska organiseras är den stora fråga som ligger bakom världssamfundets alla ansträngningar att bekämpa fattigdom och främja en hållbar utveckling – vare sig det är genom millenniemålen, globala miljökonventioner, etiska normer för internationella företag eller strategier för hur de mänskliga rättigheterna ska förverkligas. Detta är en stor utmaning i en värld där kapital men inte människor kan färdas fritt mellan länder och kontinenter.

Tron på en Gud som skapat himmel och jord innebär dessutom att det är självklart att se kroppens välbefinnande och upprättelse som en del av frälsning och helande. Kyrkofadern Irenaeus som levde mellan 130 och 202 e. Kr. kritiserade de gnostiska rörelser som hävdade att Gud endast brydde sig om själen och det andliga. Han lyfte fram skapelsens betydelse men också tanken på frälsning som växt mot mognad och fullkomlighet. I detta finns sprängstoff. Här antyds att helande för alla är en del av frälsningen. Guds rike handlar om upprättelse och växt för människor överallt, inte bara i vårt närområde. Dit hör också visionen om helande av jord, luft och hav.

Att upprätta och värna människans värdighet och möjlighet att bli alltmer människa är en del av kristen tro. Från denna övertygelse är steget till att värna varje människas rättigheter inte långt. En av dessa rättigheter är också rätt till ekonomiskt stöd för att göra det möjligt att leva ett värdigt liv även när man av olika skäl inte kan försörja sig själv.

Utifrån en konservativ luthersk hållning kan man argumentera mot sociala trygghetssystem genom att hävda varje människas eget ansvar. Man kan också återropa lutherska tankar om att vi visserligen är jämställda inför Gud, men inte i samhället. Där finns de gamla hierarkierna kvar eftersom de är en del av syndens verklighet. Inför Gud, *coram Deo*, är vi alla lika, men inte gentemot varandra, *coram hominibus*. Vi är alla frälsta av nåd, men detta är inte något som påverkar samhällets strukturer.

Denna statiska syn är idag djupt ifrågasatt. Istället hävdas att den kristna tron och dess kärleksbudskap har en profetisk kraft att omforma, inte bara individers attityder och sinnelag utan också politiken. Här behövs kyrkan som en profetisk röst som lyfter fram kravet att särskilt värna de utsatta. I den lutherska kallelsetanken ligger att människor har gemensamt ansvar för andra människor i vardagen. Det är inga specifikt ”kyrkliga” uppgifter. Kyrkans uppgift är däremot att tyda livet och i sin förkunnelse hjälpa människor att se att de är Guds medarbetare när de tjänar sin medmänniska. Det betyder också att själva arbetet kan utföras av kristna och andra sida vid sida.

SAMMANFATTANDE RESONEMANG OCH SLUTSATSER

Som vi har sett ovan har utvecklingen av välfärdsstaten påverkats av luthersk teologi. Den teologiska hållningen är att Gud inte behöver några goda gärningar. Gud behöver inte blidkas och i förhållande till Gud är människan fri. Kontakten mellan Gud och människa sågs länge inom reformatorisk teologi som relationen mellan en god far och hans barn. I tillit handlar det om att ta emot Guds goda gåva – förlåtelsen – men också alla andra goda gåvor i livet. Eftersom livet ständigt innebär mer krav från medmänniskan än vad någon kan leva upp till behöver människan höra förlåtelsens ord utifrån, sagda av någon annan. Gud behöver inga gärningar. Medmänniskan och världen behöver dem däremot.

Att slå vakt om välfärd för alla är ett naturligt lutherskt synsätt, både utifrån skapelsetron och utifrån evangeliets berättelser om Jesus som botade och upprättade människor där han gick fram. Idag är kyrkan kallad att fortsätta hans upprättande för hela världen.

Rättighetsperspektivet är idag en central del i kyrkans teologi och praktik. Styrande dokument har slagit fast att det internationella arbetet ska genomsyras av

ett rättighetsperspektiv. Detta har också stort genomslag i församlingar och stift. Utifrån rättighetsperspektivet, men också utifrån det skapelseteologiska, evangeliska och eskatologiska perspektiv som redovisas här, kan man hävda att Svenska kyrkan bör arbeta för att också människor i fattiga länder får ta del av en social trygghet och garanteras en materiell miniminivå och därmed ett värdigt liv för alla. Att vänta på Guds rike (det eskatologiska perspektivet) innebär att verka för den visionen här och nu.

Vilket ansvar har då församlingarna för välfärden i tider när statens ansvar tycks minska? Räcker det med en profetisk kritik mot brister i stat och kommun eller bör församlingarna tillhandahålla välfärdstjänster? Självklart har kyrkan också ansvar för kroppen och för hur kroppar behandlas. Hur detta ansvar bör gestaltas är emellertid inte självklart. Det är viktigt att inte hamna i nya former av paternalism, att någon annan fattar beslut över huvudet på den som berörs. Människors egna initiativ och kreativitet måste tas på allvar.

Kyrkan måste ständigt förhålla sig till nya utmaningar. Idag kritiserar teologer, hand i hand med neurofysiologer och läkare, alltmer uppdelningen mellan själ och kropp. Kyrkan talar om frälsning som helande av hela människan. Utifrån det perspektivet behöver vi vara öppna för ständigt nya möjligheter att göra livet mänskligare för alla.

Efterord

Efterord

Tanken på att ge generella och ovillkorade kontantbidrag kan vid en första anblick utmana: inte kan vi ge människor pengar direkt i handen. Biståndet har ju byggt på tanken att vi vill komma bort från människors beroende av allmosor. Men kontantbidrag och andra sociala transfereringar baseras på rättigheter, inte allmosor. Utsatta människor har ur ett rättighetsperspektiv rätt till regelbundna och förutsägbara kontantbidrag. Studier visar att sådana bidrag inte passiviserar, utan ger människor med små ekonomiska resurser möjligheter att själva fatta beslut om sina liv och göra sina egna prioriteringar. Bidragen används generellt till att förbättra familjens mathållning, skicka barn till skolan och till investeringar för att öka familjens inkomster.

Diskussionen om sociala trygghetssystem utmanar biståndsorganisationernas arbetssätt och identitet på ett mycket konkret plan. Hur har vi som biståndsgivare agerat hittills, och hur ser vi på fattiga människors förmåga att själva hantera pengar?

Vi är vana vid att genomföra eller finansiera projekt. I stället för att ge människor pengar i handen, och ha tilltro till att de själva använder dem på bästa sätt, organiserar vi ofta aktiviteter och investeringar. Det kan vara bra för att bygga infrastruktur, introducera nya tänkesätt och ny teknik, men är kanske inte alltid det bästa sättet att nå de allra fattigaste och minska fattigdomen i dess mest konkreta uttryck.

Svenska kyrkan arbetar sedan många år för fattigdomsbekämpning genom att stödja partners arbete i utvecklingsländer. Utifrån diskussionen om sociala trygghetssystem kan vi se på det arbetet ur ett delvis nytt perspektiv. Inte minst ser vi den roll vi och våra partners har i relation till regeringarna: statens ansvar är grundläggande, och det civila samhällets roll är att på olika sätt bidra till att sociala trygghetssystem utvecklas och genomförs på ett sådant sätt att de verkligen gynnar de utsatta människorna.

Många av Svenska kyrkans samarbetspartner är involverade i detta arbete på ett sätt som vi inte alltid har uppmärksammat. Inte minst handlar detta om att på olika sätt hjälpa människor att ta del av de trygghetssystem som finns, slå larm om det förekommer korruption, eller att utifrån en lokal närvaro och kapacitet

medverka i genomförandet av trygghetssystem. För oss blir det nu viktigt att synliggöra detta arbete och tillsammans med våra partner fördjupa förståelsen av den roll de spelar och har potential att spela i relation till de statliga trygghetssystemen. Vilka möjligheter och vilka risker kan vi se?

En av det civila samhällets viktigaste uppgifter är att med opinionsbildning påverka regeringens politik. Vi vet att kyrkor och kyrkorelaterade organisationer kan spela en viktig roll i diskussionen om sociala trygghetssystem. Flera av våra samarbetspartner har länge varit djupt involverade i den nationella debatten om sociala trygghetssystem. Sydafrikas kristna råd och organisationen Black Sash, båda sedan länge viktiga samarbetspartner för Svenska kyrkan, var till exempel redan för tio år sedan aktiva i diskussionen om ett allmänt inkomststöd i Sydafrika, den diskussion som fått sitt mest konkreta uttryck i pilotprojektet i Namibia som beskrivs i denna rapport.

En diskussion om sociala transfereringssystem blir lätt partipolitisk. Det är inte konstigt, eftersom utformningen av trygghetssystemen berör alla människor och alltid kommer att vara en central del av den politiska debatten. Men det behöver inte skymma den underliggande bilden av bred enighet om de sociala trygghetssystemens grundläggande betydelse i samhället. På samma sätt som beslutet om allmän folkpension fattades i bred enighet 1913, borde det hundra år senare kunna finnas en partiöverskridande enighet om att göra stöd till uppbyggnaden av sociala trygghetssystem till en central fråga i Sveriges bistånd. Eller varför inte, som en av författarna i denna skrift föreslår, om ett initiativ till kampanj för ett världsomfattande barnbidrag och en global folkpension?

Erik Lysén, Chef för Svenska kyrkans internationella arbete

Bilaga 1:

Policyutlåtande om sysselsättning och sociala trygghetssystem

HUR EKONOMISK TILLVÄXT KAN GYNNA DE FATTIGA: BETYDELSEN AV SYSSELSÄTTNING OCH SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

OECD/DAC (Development Assistance Committee), högnivåmöte 27–28 maj 2009

En varaktig ekonomisk tillväxt i vilken fattiga kvinnor och män är direkt delaktiga, både som aktiva aktörer och genom att de gynnas av den, är av stor betydelse för att minska fattigdomen. Återkommande kriser blottlägger utsattheten för fattiga individer och familjer och hotar deras arbete och försörjning. Den rådande ekonomiska krisen och de utmaningar vi står inför i form av befolkningsökning, prissvängningar, bristande livsmedelstrygghet och klimatförändringar, understryker behovet av effektivare offentliga åtgärder för att hantera de begränsningar och möjligheter som fattiga kvinnor och män ställs inför.

Sysselsättning och sociala trygghetssystem är viktiga för att kunna skapa tillväxt som gynnar de fattiga och uppnå millenniemålen, men hittills har dessa områden inte uppmärksamrats tillräckligt vid utformningen av den offentliga politiken:

- Produktiv sysselsättning och anständiga anställningar är de viktigaste vägarna ut ur fattigdomen. En väl fungerande arbetsmarknad och en miljö som gynnar lokalt företagande är väsentligt för att öka sysselsättningsmöjligheterna för fattiga. En politik som uppmärksammar och är inriktad på att förbättra förhållandena i den informella ekonomin, där de flesta fattiga kvinnor och män får sin försörjning, är viktigt för att minska fattigdomen. Genom att förbättra möjligheterna till sysselsättning för fattiga människor, särskilt kvinnor och ungdomar, kan deras potential att bidra till tillväxten frigöras.
- Sociala trygghetssystem leder direkt till minskad fattigdom och gör att tillväxten i högre grad gynnar de fattiga. De ökar möjligheterna för fattiga kvinnor och män att bli delaktiga i den ekonomiska tillväxten, skyddar de fattigaste och mest utsatta under nedgångar i ekonomin och bidrar till stabilitet och social sammanhållning. Det hjälper till att bygga upp humankapital, hantera

risker, främja investeringar och företagande och öka delaktigheten på arbetsmarknaden. Sociala trygghetssystem kan utformas så att även de fattigaste länderna har råd med dem, och de är kostnadseffektiva.

Åtgärder inom dessa två områden förstärker varandra och främjar en tillväxt som gynnar de fattiga. Bättre och mer produktiva arbeten ökar inkomsterna, möjliggör sociala utgifter för fattiga arbetstagare och bidrar till att finansiera de sociala trygghetssystemen. Social trygghet ökar produktiviteten och fattiga människors möjligheter att få anställning, stabiliserar och ökar deras inkomster och knyter samman kortsiktiga överlevnadsstrategier med ett mer långsiktig främjande av tillväxt och strategier för att minska fattigdomen.

Åtgärder rörande både sysselsättning och social trygghet är viktiga för att utvecklingsländerna ska kunna utjämna konjunktursvängningarna och hantera den rådande globala ekonomiska krisen. Insatser inom dessa områden hjälper till att värna om de framsteg som har gjorts under det senaste decenniet för att uppnå millenniemål 1⁴³, samtidigt som det råder en global ekonomisk kris och turbulens på de internationella marknaderna. Genom att kombinera åtgärder som främjar social trygghet (t.ex. kontanta transfereringar) med sysselsättningsfrämjande åtgärder (t.ex. arbetsmarknadsutbildning) kan de mest utsatta människorna skyddas samtidigt som en mer långsiktig återhämtning underlättas.

Utvecklingsländerna kommer att behöva omfattande stöd från givare för att kunna lägga grunden för en ekonomisk återhämtning. De behöver också stöd för att kunna bygga upp sociala trygghetssystem, återhämta sig från krisen och hantera de reella ekonomiska svårigheter som fattiga människor ställs inför. Även om det är svårt när budgetarna är pressade och det ekonomiska utrymmet begränsat, är det nu ännu viktigare att skapa förutsättningar och incitament för en tillväxt som gynnar de fattiga. Detta kan minska fattigdomen och skapa försörjningsmöjligheter som är tillräckligt robusta för att kunna stå emot stormarna i det globala ekonomiska klimatet.

SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

Sociala trygghetssystem handlar om policyer och åtgärder för att öka fattiga och utsatta människors möjligheter att ta sig ur fattigdomen och kunna hantera risker och chocker bättre. Exempel på sociala trygghetssystem är socialförsäkringar, sociala transfereringar och miniminormer för arbetsvillkor.

43 Halverad andel extremt fattiga och hungrande till 2015.

Sociala trygghetssystem leder direkt till minskad fattigdom, stimulerar fattiga kvinnors och mäns delaktighet i ekonomin och bidrar till social sammanhållning och stabilitet.

Sociala trygghetssystem leder direkt till minskad fattigdom genom förbättrad hälsa, ökad skolnärvaro, minskad hunger och förbättrade försörjningsmöjligheter. De bidrar till att minska skillnaderna mellan könen när det gäller mänsklig utveckling. De kan ge nödvändigt stöd till utsatta samhällsmedborgare som inte kan arbeta.

Sociala trygghetssystem leder till att tillväxten i högre grad gynnar de fattiga genom att hushållen får möjlighet att investera i produktiva verksamheter och humankapital, vilket ökar produktiviteten och inkomsterna. De hjälper fattiga kvinnor och män att göra avvägningar mellan omedelbara och framtida försörjningsbehov. Sociala trygghetssystem hjälper fattiga och utsatta hushåll att skydda sina tillgångar och skapa effektiva överlevnadsstrategier vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan, ekonomiska kriser och klimatförändringar. De gör att hushållen kan investera i mer produktiva försörjningsstrategier, vilka samtidigt ofta är mer riskfyllda.

Genom att social trygghet ökar fattiga kvinnors och mäns möjligheter till sysselsättning och gör att de kan söka och få bättre och mer välbetalt arbete, främjar det deras deltagande i arbetslivet. Social trygghet skapar självtillit i stället för beroende.

Sociala trygghetssystem stärker samhällskontraktet och kan bidra till att legitimera och stärka staten, vilket är särskilt viktigt i bräckliga länder.

Väl utformade sociala trygghetssystem kan även de allra fattigaste länderna ha råd med. De är kostnadseffektiva, men kräver samtidigt ett starkt politiskt engagemang.

Kostnaderna för sociala trygghetssystem kan hållas relativt låga och hanterbara om man börjar i liten skala och utvecklar dem under flera års tid. Hur transfereeringar ska levereras och i vilken mån de ska vara riktade till specifika målgrupper är frågor som måste avgöras utifrån varje specifikt sammanhang. Detta är avgörande frågor som relaterar till hur systemen utformas, och kapaciteten att genomföra dem, och påverkar kostnaderna och möjligheterna att nå ut till de fattiga och uppnå de eftersträfvade resultaten. Erfarenheter visar att även småskaliga program kan ge positiva resultat (benefits), vilket bland annat ILO och Sydafrika har kunnat konstatera.

Sociala trygghetssystem behöver inriktas på den informella ekonomin för att ge maximal täckning och bästa möjliga resultat. Eftersom många instrument för social trygghet vanligtvis förknippas med formella anställningar, är de som arbetar i den informella ekonomin ofta osynliga för beslutsfattarna.

Staten har ett huvudansvar för att skapa ramar för de sociala trygghetssystemen. Sociala trygghetssystem kräver alltså ett starkt och varaktigt politiskt engagemang för att ge bestående vinster och de måste integreras i den nationella socialpolitiken. Investeringar i system för genomförande, övervakning och utvärdering, hantering av risker för missbruk av offentliga medel och mekanismer för ansvarsutkrävande är viktiga för att ett effektivt och hållbart socialt skydd ska kunna tillhandahållas.

(...)

KONSEKVENSER FÖR GIVARNA

Det finns en växande efterfrågan på offentliga insatser för social trygghet och sysselsättning från partnerländernas sida och från regionala organ som Afrikanska unionen. Många länder för in strategier och mål för dessa områden i sina nationella utvecklings- och fattigdomsminskningsprogram. Som givare måste vi tillgodose denna efterfrågan och stödja dessa politiska initiativ från utvecklingsländernas sida.

Givarnas stöd till sociala trygghetssystem bör innehålla ett tillräckligt stort (adequate), långsiktigt och förutsägbart ekonomiskt stöd för att hjälpa partnerländernas regeringar att införa sociala trygghetssystem där jämställdhetsperspektivet beaktas och skapa förutsättningar för att dessa program ska bli politiskt och ekonomiskt hållbara. Detta är särskilt viktigt i den rådande situationen med begränsat finansiellt utrymme och minskande finansiella inflöden. Stödet måste tillhandahållas genom harmoniserade och samordnade finansieringsmekanismer som stödjer nationellt utarbetade strategier och program. Detta kräver

- att vi stödjer utvecklingsländernas egna ansträngningar för att bygga upp det politiska engagemang och de politiska processer som krävs för att utveckla och införa sociala trygghetssystem,
- att vi åtar oss att bedriva ett långsiktigt samarbete som innefattar ekonomisk och teknisk hjälp för att stötta utvecklingsländernas arbete med att bygga upp sociala trygghetssystem,
- att vi investerar i utvecklingsländers initiativ för att utveckla och utbyta kunskaper om hur sociala trygghetssystem kan utformas och införas på ett effektivt sätt.

Produktiv sysselsättning och arbete under anständiga villkor måste vara ett centralt mål för utvecklingssamarbetet. Detta kräver:

- att särskilda åtgärder vidtas för att förbättra sysselsättning, produktivitet och arbetsförhållanden i den informella ekonomin, underlätta formalisering, uppmuntra företagande och främja ökad produktiv sysselsättning under anständiga villkor i den formella ekonomin,
- att kvinnors och ungdomars deltagande på arbetsmarknaden ökas genom att motverka diskriminering, restriktioner och hinder som de möter och genom att arbetet med att öka tillgången till efterfrågestyrd yrkesutbildning intensifieras,
- att stöd ges till utvecklingsländers arbete med att öka kunskaperna och förbättra den könsuppdelade statistiken för att stärka den evidensbaserade utformningen av politiken och involvera andra aktörer i processen.

Våra åtgärder inom dessa områden måste harmoniseras och anpassas till den nationella politiken, i enlighet med Parisdeklarationen och handlingsprogrammet från Accra. Vi måste engagera oss i utvecklingsländernas beslutsprocesser och resultaten av dem. Vi måste även hjälpa regeringarna med att stärka deras genomförandekapacitet, främja ett effektivt engagemang från olika aktörer och arbeta för att de fattiga ska få ett ökat inflytande i de nationella beslutsprocesserna.

Referenser och lästips

Gunnel Axelsson Nycander: Sociala trygghetssystem och utveckling: behöver vi tänka nytt?

Brot für die Welt (ed) (2005) *Gesichter des Hungers. Der Hunger Report*.

Centre for Social Protection m fl (2010) *Social protection in Africa: A way forward*. Brighton. <http://www.ids.ac.uk/go/home>

CCD (2009) *Closing the gaps: Disaster risk reduction and adaptation to climate change in developing countries*. Report from the Commission on Climate Change and Development. Stockholm. <http://www.ccdcommission.org/>

DFID (2011) *Cash transfers*. Evidence paper. London. <http://www.dfid.gov.uk/>

ERD (2010) *European Report on Development. Social protection for inclusive development. A new perspective in EU cooperation with Africa*. European University Institute, ERD/EUI, San Domenico di Fiesole, <http://erd.eui.eu/erd>

ILO (2010a) *Effects on non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*. International Labour Office, Geneva.

ILO (2010b) *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*. International Labour Office, Geneva.

Künnemann, Rolf och Leonhard, Ralf (2008) *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals*. EED och Brot für die Welt.

Loewe, Markus (2008) *Basic Social Protection. Positions of key development actors*. Brot für die Welt.

OECD/DAC (2009) Policy Statement on Employment and Social Protection. *I Promoting pro-poor growth: Social protection*. (En svensk översättning av dokumentet finns i bilaga 1.)

Qvarsell, Roger (2003) CSA och socialpolitiken kring sekelskiftet 1900. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3 2003.

Rottach, Peter and Walter, Bernhard (2006) Development cooperation often fails to fight hunger. (Opublicerad promemoria.)

Sandahl, Johanna (2011) *Nya pengar – så kan klimatnotan betalas*. Forum Syd, Svenska kyrkan och Diakonia.

Scott, James (2009) Social Transfers and Growth in Poor countries. I *Promoting pro-poor growth: Social protection*. OECD/DAC.

Göran Holmqvist: Sociala trygghetssystem på utvecklingsagendan

Agüero J M, Carter M R & Woolard I (2007) *The impact of unconditional cash transfers on nutrition: The South African child support grant*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Papers 39, <http://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/39.html>

AU - African Union (2008) *Social policy framework for Africa*, Addis Abeba, <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/au2.pdf>

Barrientos A, Hanlon J, Hulme D (2010) *Just give money to the poor*. Kumarian Press.

ERD – European Report on Development (2010), *The 2010 European report on development: Social protection for inclusive development - a new perspective in EU co-operation with Africa*, European University Institute, ERD/EUI, San Domenico di Fiesole, <http://erd.eui.eu/erd-2010/>

Fengler W & Kiringai J (2010) *Still standing: Kenya's slow recovery from a quadruple shock with a special focus on the food crisis*, Kenya Economic Update december 2010, Världsbanken, http://siteresources.worldbank.org/INTKENYA/Resources/Kenya_Economic_Update_Dec_2009-full.pdf

Holmqvist G (2010) *Fertility impact of social transfers in Sub-Saharan Africa – What about pensions?*, University of Manchester, Brooks World Poverty Institute, BWPI Working Paper 119, <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-11910.pdf>

Holmqvist G (2010) *External financing of social protection – opportunities and risks*, European University Institute, ERD/EUI, <http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/Holmqvist.pdf>

IBSA (2010) *What can IBSA offer to the global community?* IPC-IG/UNDP, Brasília, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPC PovertyInFocus21.pdf>

ILO (2008) *Can low-income countries afford basic social security?* Genève, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108Bo9_73_engl.pdf

ILO, WHO (2009) *The social protection floor – A joint crisis initiative of the UN chief executives board for co-ordination on the social protection floor*, ILO/UN, Geneva, <http://www.un.org/en/ga/second/64/socialprotection.pdf>

IPC/UNDP (2006) *Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality poverty*, IPC/UNDP Working paper 21, Brasília, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper21.pdf>

Lehmann C (2010) *Benefiting without receiving money? Externalities of conditional cash transfer programmes on schooling, health and the village economy*, IPC-IG/UNDP, Brasília, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPC PolicyResearchBrief13.pdf>

Levine S, van der Berg S & Yu D (2009) *Measuring the impact of social cash transfers on poverty and inequality in Namibia*, Stellenbosch University, Department of Economics, Working Papers 25/2009, <http://ideas.repec.org/p/sza/wpaper/wpapers98.html>

OECD (2011) *Creditor reporting system*, OECD Stat extracts, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>

OECD/DAC (2009) *Promoting pro-poor growth: social protection*. OECD, Paris, http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34621_41169119_1_1_1_1,00.html

Pelham L (2007) *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, CPRC Working Paper 83, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP83_Pelham.pdf

Rothstein B (2010) *Corruption, Happiness, social trust and the welfare state: a causal mechanisms approach*, Institutionen för statsvetenskap, Göteborgs universitet, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2010_9-Rothstein.pdf

Sen A (1992) *The political economy of targeting*, Keynote Address to the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf

Verclas K (2009) *Cash aid via mobile payment in Kenya - an evaluation*, Mobile Active.org, <http://mobileactive.org/concerns-cash-aid-mobile-kenya-evaluation>

Joseph Hanlon: Välfärdssamhället Sverige som förebild - möjligheter och lärdomar

Chen S & Ravallion M (2008) *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, World Bank Policy Research Working paper 4703 (tabeller 6 och 7, sid. 42, 44) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2010/01/21/000158349_20100121133109/Rendered/PDF/WPS4703.pdf

Gertler P, Martinez S & Rubio-Codina M (2006) *Investing cash transfers to raise long term living standards*, Washington DC, Världsbanken.

Haarmann C, Haarmann D, Herbert J, Hilma M m fl (2009), *Making the difference! The BIG in Namibia, basic income grant pilot project assessment report*, Windhoek, http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_o8b.pdf

Ha-Joon Chang (2002) *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, London: Anthem Press, ISBN 1-84331-027-9.

Ha-Joon Chang (2003) *Kicking away the ladder: neoliberals rewrite history*, Monthly Review, 54(8), 2003, sid 10-16.

Hanlon J, Barrientos A & Hulme D (2010) *Just give money to the poor*, Sterline (Va, USA): Kumarian.

Holmqvist G (2010) *Fertility impact of social transfers in Sub-Saharan Africa – What about pensions?* BWPI Working Paper 119, University of Manchester Brooks World Poverty Institute.

Levy S (2006) *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program*, Washington DC, Brookings Institute.

Sjögren Lindquist G & Wadensjö E (2007) *Social and occupational security and labour market flexibility in Sweden: The case of unemployment Compensation*, IZA Discussion Papers 2943, Institute for the Study of Labor (IZA).

Szreter S (2007) *A right to registration: development, identity registration, and social security – a historical perspective*, World Development 35 (1).

Townsend P (2009) We must address the World Bank's disastrous neo-liberal policies, *Guardian* (London) Comment is free, <http://www.guardian.co.uk/>, 2009-02-19.



Valenzuela J S (2011), *The missing links: families, welfare institutions and economic development in Latin America*, Kellogg Institute Working Paper, University of Notre Dame, <http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/374.pdf>

World Values Survey, <http://worldvaluessurvey.org>

Claudia & Dirk Haarmann: Namibia – ett pilotprojekt med inkomststöd för alla

Cullinan, Kerry (2010) *Namibia: health authorities tackle maternal mortality*, <http://allafrica.com/stories/201002230101.html>

Dudley (2010) *The Namibian*, Cartoon. Union bosses.

Haarmann, Claudia, Haarmann, Dirk, Jauch, Herbert, Shindondola, Hilma, Natrass, Nicoli, Niekerk, Ingrid & Samson, Michael (2009) *Making the difference! The BIG in Namibia. Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report*, April 2009, Windhoek, Namibia: Desk for Social Development.

Haarmann, Claudia & Haarmann, Dirk (2005) The developmental impact of a Basic Income Grant. Pp. 31–42 in *The Basic Income Grant in Namibia. Resource Book*, redigerad av C. Haarmann, & D. Haarmann. Windhoek.

Jauch, Herbert. (2010a) Labour in Crisis: The NUNW and the Basic Income Grant. *The Namibian* 2010.07.20, <http://www.namibian.com.na>

Jauch, Herbert (2010b) The NUNW Congress: A turn-around? *Windhoek Observer* (<http://www.observer.com.na/>). Retrieved November 16, 2010.

Kisting, Denver (2010) President rejects 'money for nothing'. *The Namibian* 2010-04-28, <http://www.namibian.com.na>

Ministry of Labour and Social Welfare (2009) *Namibia Labour Force Survey 2008*, Windhoek, Namibia.

NAMTAX (2002a) *NAMTAX report Appendix 4: Income Redistribution and Poverty Relief - A Universal Income Grant combined with Indirect Tax Increases*, <http://www.ippr.org.na/Non-IPPR%20research/Namtax%20Second%20Section%2015Dec20021.doc>

NAMTAX (2002b) THE NAMIBIAN TAX CONSORTIUM *The Namibian tax consortium report on taxation in Namibia*. December 2002, <http://www.ippr.org.na/Non-IPPR%20research/Namtax%20first%20section15Dec20021.doc>

Ravallion, Martin, Shaohua Chen & Prem Sangraula (2008) *Dollar a Day Revisited*. World Bank: Policy Research Working Paper 4620, Washington, D.C.

Shejavali, Nangula (2009) Prime minister shoots down BIG. *The Namibian*:3, 2009.10.20, <http://www.namibian.com.na>

UNDP (2010) *The real wealth of nations: pathways to human development. Human Development Report 2010: 20th Anniversary Edition*.

Edmond Odaba: Afrikanska plattformen för social trygghet

AU - African Union (2008) *Social policy framework for Africa*, Addis Abeba, <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/au2.pdf>

The Africa Platform for Social Protection. <http://www.africacsp.org>

Miguel Niño-Zarazúa: Mexiko – ett av flera nationella program i Latinamerika

Alderman, H, Hoogeveen, H & Rossi, M (2006) Reducing child malnutrition in Tanzania: Combined effects of income growth and program interventions. *Economics & Human Biology*, 4, 1-23.

Attanasio, O (2003) *Baseline report on the evaluation of 'Familias en Acción'*. London, Institute for Fiscal Studies.

Attanasio, O, Battistin, E, Fitzsimons, E & Mesnard, A (2005) *How effective are conditional cash transfers?* The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 54. London, The Institute for Fiscal Studies.

Barrientos, A & Hulme, D (2008) *Social Protection for the poor and poorest*

in developing countries: Reflections on a quiet revolution. Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester.

Barrientos, A & Neff, D (forthcoming) *Attitudes to poverty in the 'global village'*. Social Indicators Research.

Barrientos, A & Niño-Zarazúa, M (kommande) *CPRC report. Social transfers and chronic poverty: objectives, design, reach and impact*. Manchester, Chronic Poverty Research Centre.

Barrientos, A & Niño-Zarazúa, M (kommande) Financing social protection for children through crises. *Development Policy Review*.

Barrientos, A, Niño-Zarazúa, M & Maitrot, M (2010) *Social assistance in developing countries database* (Version 5.0). Manchester, Chronic Poverty Research Centre.

Bertranou, F & Grushka, C O (2002) *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*. Geneva, International Labour Organization.

Bertranou, F, Solorio, C & Van Ginneken, W (2002) *Pensiones no-contributivas y asistenciales*. Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Santiago, ILO.

Bourguignon, F, Ferreira F H, F & Leite, P G (2003) Conditional cash transfers, schooling and child labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program. *The World bank Economic Review*, 17, 229-254.

Consejo Nacional De Evaluacion De La Politica De Desarrollo Social (2009) Reporta CONEVAL cifras de pobreza por Ingresos 2008. IN DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL (Red) Comunicado de Prensa No. 006/09. Mexico City.

Cortes, F, Banegas, I & Solis, P (2007) Pobres con oportunidades: Mexico 2002-2005. *Estudios Sociologicos*, XXV, 3-40.

Dagnino, E, Olvera, A & Panfichi, A (2006) Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. IN DAGNINO, E, OLVERA, A & PANFICHI, A (Red) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina Mexico City*, FCE; CIESAS; UV.

Dahlberg, M & Johanson, E (2002) On the vote- purchasing behavior of incum-

bent governments. *American Political Science Review*, 96, 27-40.

Dion, M (2000) La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994. *Estudios Sociológicos*, 53.

Duflo, E (2000) Grandmothers and granddaughters: old age pension and intra-household allocation in South Africa. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.

Dwyer, D & Bruce, J (Red) (1988) *A home divided: Women and income in the third world*, Standford, CA, Stanford University Press.

Fiszbein, A & Schady, N (2009) *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty. A World Bank policy research Report*. Washington, DC, World Bank.

Freije, S, Bando, R & Arce, F (2006) Conditional transfers, labour supply, and poverty: Microsimulating Oportunidades. *Economía*, 73-124.

Galasso, E (2006) "With their effort and one opportunity" *Alleviating extreme poverty in Chile*. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.

Gibson, E L & Calvo, E (2000) Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35, 32-35.

Gómez-Hermosillo, R (2005) *Con Oportunidades las Mujeres Mejoran sus Condiciones de Vida e Incrementan su Autonomía*. Mexico City, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Grosh, M, Del Ninno, C, Tesliuc, E & Ouerghi, A (2008) *For protection and promotion. The design and implementation of effective safety nets*, Washington DC, The World Bank.

Hoddinott, J & Kinsey, B (2001) Child health in the time of drought. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63, 409-36.

Hoddinott, J & Quisumbing, A (2003) *Methods for microeconomic risk and vulnerability assessments*. Social Protection Discussion Paper Series No. 324. Washington DC, The World Bank.

Hoddinott, J, Skoufias, E & Washburn, R (2000) *The impact of PROGRESA on consumption: A final report*. Washington DC, IFPRI.

ILO (2001) *Social Security. A New Consensus*, International Labour Office, Geneva.

ILO (2010) *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*. International Labour Office, Geneva.

IMF (2009) Government Finance Statistics database. Washington, D.C., International Monetary Fund.

Levy, S (2006) *Progress against poverty. Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Lindert, K, Linder, A, Hobbs, J & De La Brière, B (2007) *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0709. World bank.

Maluccio, J A & Flores, R (2004) *Impact evaluation of a conditional cash transfer programmes: The Nicaraguan Red de Protección Social*. Washington, DC, IFPRI.

Martinez, S (2007) Invertir el Bonosol para aliviar la pobreza: Retornos económicos en los hogares beneficiarios. IN APONTE, G, JEMIO, L C, LASERNA, R, MARTINEZ, S, MOLINA, F, SCHULZE, E & SKINNER, E (Red) *La Inversión Prudente. Impacto del Bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico*. La Paz, Fundación Milenio.

Molyneux, M (2007) *Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?* Programme on Gender and Development. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Neufeld, L, Sotres Alvarez, D, Gertler, P, Tolentino Mayo, L, Jimenez Ruiz, J, Fernald, L C, Villapando, S, Shamah, T & Rivera Donmarco, J (2005) Impacto de Oportunidades en el crecimiento y el estado de nutrición de niños en zonas rurales. IN HERNÁNDEZ PRADO, B & HERNÁNDEZ AVILA, M (Eds.) *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación*. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Ponce, J (2008) *Education policy and performance. Evaluating the impact of targeted education programs in Ecuador*, Maastricht, Shaker Publishing.

Ponce, J & Bedi, A S (2009) *The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador*. Economics of Education Review, Forthcoming.

Schady, N (2000) *The political economy of expenditures by the peruvian social fund (FONDES), 1991-1995*. American Political Science Review.

Schady, N & Araujo, M C (2006) *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*. Washington DC, The World Bank.

Schwarzer, H (2000) *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – Evidências empíricas de un estudio de caso no estado de Pará*. Rio de Janeiro, IPEA.

Secretaria De Desarrollo Social (2002) *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Documentos de investigación. Mexico City, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Skoufias, E (2005) *Progreso and its impacts on the welfare of rural households in Mexico*. Research Report. Washington, International Food Policy Research Institute.

Skoufias, E & Di Maro, V (2005) *Conditional cash transfers, adult work incentives and current poverty*. Washington DC, The World Bank.

Soares, F V, Soares, S, Medeiros, M & Osório, R G (2006) *Cash transfer programmes in Brazil: Impacts on inequality and poverty*. International Poverty Centre Working Paper. Brasilia, International Poverty Centre.

Soares, S, Guerreiro Osório, R, Veras Soares, F, Medeiros, M & Zepeda, E (2007) *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality*. International Poverty Centre Working Paper. Brasilia, International Poverty Centre.

Somuano, M F, Perez Yarahuan, G, Ortega, R, Zavaleta, D, Ponce O & Ibarra, J F (2006) *Análisis de la vinculación del Gasto de Programas Sociales con Variables Electorales. Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*. Mexico, DF, El Colegio de Mexico.

Unicef (2000) *A league table of child poverty in rich nations*. Innocenti Report Card No 1. Florence, UNICEF.

Wagstaff, A & Watanabe, N (2000) *Socioeconomic inequalities in child malnutrition in developing world*. Policy Research Working paper 2434. Washington D.C, World Bank.

World Bank (2006) *World Development Report 2006: Equity and development*. Washington, The World Bank.

World Bank (2010) *World Development Indicators*. Annual.

Sofia Nordenmark: Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna

Carmona, Magdalena Sepúlveda (2009) *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*. A/HRC/11/9.

FN (1966) *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. Antagen 16 december 1966, trädde i kraft 3 januari 1976.

FN (1987) *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex.

ILO (1952) *ILO-konvention nr 102 angående Minimistandards för social trygghet*. Antagen i Geneve 28 juni 1952, trädde i kraft 27 april 1955.

ILO (2008) *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Antagen vid 97:e sessionen av ILO:s konferens.

ILO (2010) *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (sid 28), Geneva.

ILO Webbssidor om social trygghet: Global extension for social security <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowMainPage.do>; policy briefings om social trygghet <http://www.ilo.org/secsoc>

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (2008) *General Comment Nr 19, The Right to Social Security*. (Art. 9), E/C.12/GC/19

Künnemann, Rolf och Leonhard, Ralf (2008) *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals*. EED och Brot für die Welt.

Somavia, Juan (2003) Tal vid 91:a sessionen av ILO:s konferens.

Rebecca Holmes and Nicola Jones: Öka jämställdheten i sociala trygghetssystem

Amuzu, C, Jones, N & Perezniето, P (2010) *Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Ghana: To what extent is the LEAP cash transfer programme making a difference?*

Arif, S, Syukri, M, Holmes, R & Febriany, V (2010) *Gendered risks and social protection case study of the Raskin Food Subsidy Programme in Indonesia.*

BRAC (2009) *Pathways out of extreme poverty: Findings from round I survey of CFPR II.* Research and Evaluation Division, BRAC, Bangladesh, Dhaka.

CPRC (2008) *The chronic poverty report 2008-09: Escaping poverty traps,* Chronic Poverty Research Centre (CPRC): Manchester, Storbritannien.

Devereux, S & Sabates-Wheeler, R (2004) *Transformative social protection.* Working Paper 232. Brighton: IDS.

Holmes, R & Jones, N (2009) *Putting the social back into social protection.* Background Note. London: ODI.

Holmes, R & Jones, N (2010) *A toolkit on how to design and implement gender-sensitive social protection programmes.* London: ODI.

Holmes, R, Mannan, F, Dhali, H & Parveen, S (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability in Bangladesh. Case study of challenging the frontiers of poverty reduction (CFPR) programme, specially targeted ultra poor II (STUP II).*

Holmes, R, Sadana, N & Rath, S (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability in India: Case study of the indian Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (Madhya Pradesh).*

Jones, N & Tran Thi Van Anh (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability in Viet Nam: A Case study of the national targeted programme for poverty reduction.*

Jones, N, Woldehanna, T & Tafere, Y (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability in Ethiopia: To what extent is the productive safety net programme making a difference?.*

Kabeer, N (1999) Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and change* 30(3): 435-464.

Le Anh Tu Packard (2006). *Gender dimensions of Viet Nam's comprehensive macroeconomic and structural reform policies*. UNRISD Occasional Paper 14. February.

Molyneux, M (1985) Mobilisation without emancipation? Women's interests, states and revolution in Nicaragua, *Feminist Studies II*, 2, 1985.

NAWO (2008) *Engendering the eleventh five-year plan 2007-2012: Removing obstacles, creating opportunities*. India.

Perezniето, P & Campos, M (2010) *Gendered risks, poverty and vulnerability in Mexico: Contributions of the childcare for Working Mothers Programme*.

Vargas Valente, R (2010) *Gender risk, poverty and vulnerability in Peru: A case study of the Juntos Programme*.

Veras Soares, F & Silva, E (2010) *Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: Case studies of Brazil, Chile and Colombia*.

Sven E O Hort: Hur gjorde Sverige? Välfärdens framväxt

Jonssons, Björn (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*, Lund: Arkiv.

Kings, Lisa (2011) *Till det lokals försvar - civilsamhället i den urbana periferin*, Lund: Arkiv.

Lundbom, Anders (2011) *Systemskifte?* Lund: Studentlitteratur.

Lundqvist, Åsa (2007) *Familjen i den svenska modellen*, Borea Ume.

Olofsson, Jonas (2009) *Socialpolitik, varför, hur och till vilken nytta?* Stockholm: SNS förlag.

Rothstein, Bo (1986) *Den socialdemokratiska staten*, Stockholm: SNS (nyutgåva 2011).

Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten. Statsförvaltning och intresseorganisationer i svensk politik*, Stockholm: Norstedts förlag. ISBN 91-38-50100-7.

Rothstein, Bo (1994) Vad bör staten göra. *Om välfärdsstatens politiska och moraliska logik*, Stockholm: SNS förlag, (nyutgåva 2011).

Sarstrand Marekovics, Anna-Maria (2011) *Från invandrarbyrå till kommunal flykting mottagning*, Lund: Arkiv .

En tredje utgåva av Hort, Sven E O *Social Policy and Welfare State in Sweden* är under utgivning under 2011 på Arkiv förlag i Lund.

Elisabeth Gerle: Kyrkan och välfärden

Bäckström, Anders (2011) Välfärdens utmaningar, *Svensk kyrkotidning* nr 2/11, s 36.

Bäckström, Anders m fl (2010) (red.) *Welfare and religion in 21st century Europe: Volume 1*, Farnham: Ashgate.

Gerle, Elisabeth (2008) Var dags och varje människas upprättelse, ur Gerle E. (2008) (red) *Luther som utmaning: Om frihet och ansvar*, Stockholm: Verbum.

Gerle, Elisabeth (1999; 2003) *Mångkulturalism för vem?* Nora: Nya Doxa.

Grenholm, Carl-Henric (1994) *Arbetets mening: en analys av sex teorier om arbetets syfte och värde*, Uppsala universitet, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Nahnfeldt, Cecilia (2006) *Kallelse och kön: schabloner i läsning av Matteusevangeliets berättelser*, Karlstad University studies, 2006:25.

Regeskog, Ingall (1996) Utdrag Fattigvården i Järbo socken i Dalsland åren 1862-1930, *Hembygden*, Karlstad, s 85-108.

Sandin, Bengt (1986) *Hemmet, gatan, fabriken eller skolan: folkundervisning och barnuppfostran i svenska städer*, Lund: Arkiv, s 69.

Stolt, Birgit (2004) *Luther själv: Hjärtats och glädjens teolog*, Skellefteå: Artos.

Torvend, Samuel (2008) *Luther and the Hungry Poor*, Augsburg: Fortress.

Witte, John Jr. (2002) *Law and protestantism, the legal teachings of the lutheran reformation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pengar i handen – barnbidrag, pensioner och andra kontanta stöd – minskar fattigdom och hunger effektivt. Det visar erfarenheter från en rad utvecklingsländer. Även små bidrag gör att människor kan äta mer och bättre, blir friskare och kan låta sina barn gå i skolan.

Sveriges historia visar att sociala trygghetssystem krävs för att ge alla en dräglig levnadsnivå och en stabil samhällsutveckling. Ändå har det svenska biståndet inte stöttat utvecklingen av sådana system i fattiga länder. I denna antologi diskuterar 12 författare vilken roll sociala trygghetssystem kan spela i kampen mot hunger och fattigdom, och hur olika aktörer kan bidra.

The logo for actalliance, with 'act' in red and 'alliance' in black.

SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE ÄR EN DEL AV ACT-ALLIANSEN,
ACTION BY CHURCHES TOGETHER, ETT GLOBALT SAMARBETE MELLAN KYRKOR
OCH KYRKORELATERADE ORGANISATIONER FÖR KATASTROFINSATSER,
UTVECKLINGS- OCH PÅVERKANSARBETE.