

B



UTRIKESDEPARTEMENTET

FRÄMJAR  
BISTÅNDET  
KVINNANS  
STÄLLNING?



SAU Sekretariatet för Analys av Utvecklingsamarbete  
Rapport 10 Ds 1995:23





UTRIKESDEPARTEMENTET

# FRÄMJAR BISTÅNDET KVINNANS STÄLLNING?



Ds 1995:23  
SAU Sekretariatet för Analys  
av Utvecklingssamarbete

Rapport 10

# FRÄMJAR BISTÅNDET KVINNANS STÄLLNING?

## Förord

## Sammanfattning

<b>1. Inledning, syfte och metod</b>	<b>1</b>
<b>2. Kvinnor och män i världen</b>	<b>4</b>
<b>3. Några begrepp och synsätt</b>	<b>9</b>
3.1 WID	9
3.2 Gender	10
3.3 Jämställdhet	11
3.4 Strategiska genderbehov	12
3.5 Praktiska genderbehov	13
3.6 Kvinnoprojekt och integrering (mainstreaming)	13
3.7 Mål, policy, strategi och medel	14
3.8 Kommentar	15
<b>4. Synen på kvinnor och män i utvecklingsprocessen</b>	<b>16</b>
4.1 Inledning	16
4.2 Olika angreppssätt om kvinnor och utveckling	17
4.2.1 Välfärd	17
4.2.2 Rättvisa	18
4.2.3 Fattigdomsbekämpning	18
4.2.4 Effektivitet	19
4.2.5 Makt	19

4.2.6 Nya angreppssätt	20	5.4 DGIS	52
4.2.7 Kommentarer	21	5.4.1 Policy	52
4.3 Organisation, strategi och instrument	23	5.4.2 Strategi	53
4.3.1 Organisation	23	5.4.3 Institutionell struktur	54
4.3.2 Strategier	24	5.4.4 Metoder för att inlemma gendfrågor i organisationen	55
4.3.3 Instrument	28	5.4.5 Hur har DGIS WID-arbete fungerat?	55
4.3.4 Kommentarer	30	5.5 Världsbanken (WB)	57
4.4 Vilken typ av bistånd gynnar kvinnor?	31	5.5.1 Policy	57
4.4.1 Sektor- och projektstöd	31	5.5.2 Strategi	58
4.4.2 Bilateralt kontra multilateralt bistånd	35	5.5.3 Institutionell struktur	59
4.4.3 Programstöd	36	5.5.4 Metoder för att inlemma gendfrågor i organisationen	60
4.4.4 Strukturanpassningsprogram (SAP)	36	5.5.5 Hur har Världsbankens WID-arbete fungerat?	60
4.4.5 Sammanfattning	39	5.6 DAC (Development Assistance Committee)	62
<b>5. Utländska erfarenheter</b>	41	5.6.1 Policy	62
5.1 Inledning	41	5.6.2 Strategi	63
5.2 CIDA	42	5.6.3 Institutionell struktur	63
5.2.1 Policy	42	5.6.4 Metoder för att inlemma gendfrågor i organisationen	63
5.2.2 Strategi	44	5.6.5 Hur har DACs WID-arbete fungerat?	64
5.2.3 Institutionell struktur	44	5.7 Sammanfattning	64
5.2.4 Metoder för att inlemma gendfrågor i organisationen	45	<b>6. Svensk policy m.m.</b>	66
5.2.5 Hur har CIDAs WID-arbete fungerat?	46	6.1 Från u-landskvinnan till genderanalys, en historisk tillbakablick	66
5.3 DANIDA	48	(a) Budgetpropositioner	67
5.3.1 Policy	48	(b) SIDAs anslagsframställningar	71
5.3.2 Strategi	49	(c) Riksdagens arbete	71
5.3.3 Institutionell struktur	49	6.2 Kvinnorådet för Internationellt Bistånd, KIB	83
5.3.4 Metoder för att inlemma gendfrågor i organisationen	50	6.3 Svensk policy	85
5.3.5 Hur har DANIDAs WID-arbete fungerat?	51	6.3.1 Allmänt	85



6.3.2 Utrikesdepartementet	86
6.3.3 SIDA	87
6.3.4 SAREC, BITS och SWEDECORP	88
6.4 Organisation, institutionell strategi m.m.	90
<b>7. Det svenska biståndet</b>	93
7.1 Inledning	93
7.2 Vilken typ av bistånd ger Sverige?	94
7.3 Erfarenheter från ett antal svenskfinansierade biståndsprojekt	105
7.4 Har biståndet främjat jämställdheten?	117
<b>8. Slutsatser och rekommendationer</b>	121
8.1 Det våras för jämställdheten!	121
8.2 Varför har inte mer åstadkommit?	121
8.3 Så vad bör göras?	123
8.3.1 Policy; konditionalitet	124
8.3.2 Biståndets sammansättning och inriktning	126
8.3.3 Organisation och styrning	130
8.3.4 Institutionell utveckling	131
8.3.5 Genomförande; strategier	133
8.4 Ett jämställdhetsmål för biståndet?	135
<b>Referenser</b>	138
<b>SASDA Publications</b>	150

## Förord

Att stärka kvinnans ställning är att främja både rättvisa och effektivitet. Det gäller i vårt eget land lika väl som i u-länderna. Denna studie har sin bakgrund i denna insikt, som för det internationella utvecklingssamarbetets del betyder att en ökad jämställdhet måste vara en ledstjärna för samarbetet.

Studiens syften är att belysa vad biståndet utträttat för att främja kvinnans ställning, att fånga upp internationella erfarenheter och teoretiska insikter samt att peka på vägar att komma vidare.

Vi har haft god nytta av material och synpunkter som vi erhållit bl.a. från de svenska biståndsmyndigheterna. Ett särskilt tack vill vi rikta till SIDA:s genderrådgivare Carolyn Hannan-Andersson, vars kunnsighet och tålmodighet betytt mycket för vårt arbete.

Stockholm i april 1995

Eva Julin

Claes Sandgren

6.3.2 Utrikesdepartementet	86
6.3.3 SIDA	87
6.3.4 SAREC, BITS och SWEDECORP	88
6.4 Organisation, institutionell strategi m.m.	90
<b>7. Det svenska biståndet</b>	93
7.1 Inledning	93
7.2 Vilken typ av bistånd ger Sverige?	94
7.3 Erfarenheter från ett antal svenskfinsierade biståndsprojekt	105
7.4 Har biståndet främjat jämställdheten?	117
<b>8. Slutsatser och rekommendationer</b>	121
8.1 Det våras för jämställdheten!	121
8.2 Varför har inte mer åstadkommit?	121
8.3 Så vad bör göras?	123
8.3.1 Policy; konditionalitet	124
8.3.2 Biståndets sammansättning och inriktning	126
8.3.3 Organisation och styrning	130
8.3.4 Institutionell utveckling	131
8.3.5 Genomförande; strategier	133
8.4 Ett jämställdhetsmål för biståndet?	135
<b>Referenser</b>	138
<b>SASDA Publications</b>	150

## Förord

Att stärka kvinnans ställning är att främja både rättvisa och effektivitet. Det gäller i vårt eget land lika väl som i u-länderna. Denna studie har sin bakgrund i denna insikt, som för det internationella utvecklingssamarbetets del betyder att en ökad jämställdhet måste vara en ledstjärna för samarbetet.

Studiens syften är att belysa vad biståndet utträttat för att främja kvinnans ställning, att fånga upp internationella erfarenheter och teoretiska insikter samt att peka på vägar att komma vidare.

Vi har haft god nytta av material och synpunkter som vi erhållit bl.a. från de svenska biståndsmyndigheterna. Ett särskilt tack vill vi rikta till SIDA:s genderrådgivare Carolyn Hannan-Andersson, vars kunnsighet och tålmodighet betytt mycket för vårt arbete.

Stockholm i april 1995

Eva Julin

Claes Sandgren



## SAMMANFATTNING

Det har nu gått tio år sedan kvinnokonferensen i Nairobi och mer än tjugo år sedan de flesta biståndsmyndigheter aktivt började att beakta kvinnors speciella roll och betydelse inom biståndet. Att arbeta för att kvinnors behov integreras inom allt bistånd och på alla nivåer och sektorer (s.k. mainstreaming) har sedan länge varit den dominerande strategin.

När vi nu står inför den fjärde kvinnokonferensen i ordningen - i Peking i september 1995 - är det skäl att fråga sig om biståndet lyckats med att främja kvinnans ställning. Och det är också ett tillfälle att fråga sig hur jämställdhetsarbetet skall drivas vidare inom det internationella utvecklingssamarbetet.

Vår studie har syftet att belysa de frågorna. Vi söker också fånga upp internationella erfarenheter och teoretiska insikter. Dessutom redovisar vi en hel del elementa om det rätt snåriga område som det kvinnoinriktade biståndet utgör. Vi vänder oss i första hand till en bred krets och behandlar därför ämnet på ett allmänt och översiktligt sätt.

I kapitel 2 presenteras statistiska data som visar kvinnans starkt underprivilegierade ställning i världen. Därefter, i kapitel 3, redogör vi för begrepp och termer som återkommer i debatten om kvinnor och män i biståndet. Det har utvecklats en begreppsflora som varken är konsekvent eller särskilt klagörande.

I kapitel 4 går vi över till att behandla synen på kvinnorna i utvecklingsprocessen från 1950-talet till idag. Det är en utveckling som alltmer ställer kvinnans samhällsroll och relation till mannen i fokus.

De vanligaste teorierna om kvinnan i utvecklingsprocessen beskrivs kortfattat och vi presenterar även en del av de nyare tankegångarna om kvinnans roll i samhällsutvecklingen. Sammanfattningsvis kan sägas att synsättet gått från att se kvinnor som en homogen grupp av utsatta i behov av extern hjälp till att betona kvinnors stora roll och delaktighet i produktion, ekonomi och samhällsutveckling. Betydelsen av att kvinnor ges makt och möjlighet att påverka den generella utvecklingen understryks. Även behovet av att lyfta upp jämställdhetsfrågor på den politiska och ekonomiska agendan belyses.

I kapitel 4 diskuteras också olika typer av bistånd. Vi pekar på att genderanalys är viktig i alla typer av bistånd - inte minst programstöd - och inom alla sektorer. Bl.a. framhävs att den offentliga sektorn i u-länderna mest utnyttjas av männen och att de "hårda sektorerna" (t.ex. infrastruktur) är mycket viktiga för kvinnorna med följd att en genderanalys av dessa sektorer är angelägen. Detsamma gäller strukturanpassningsprogrammen som likaså är centrala för kvinnans ställning.

I kapitel 5 redovisas ett antal utländska organisationers erfarenheter. Det gäller biståndsmyndigheterna i Canada, Danmark och Nederländerna samt Världsbanken och OECD:s utvecklingskommitté (DAC).

Därefter behandlas Sveriges utvecklingssamarbete. I kapitel 6 redovisar vi det tänkande som bedrivits och i kapitel 7 vad som gjorts.

Såvitt gäller utvecklingen av policy, strategier och liknande finner vi att SIDA legat väl framme och väl i linje med den internationella debatten, medan utrikesdepartementets och övriga biståndsmyndigheters tänkande gått några steg efter.

I kapitel 7, som bygger på ett antal utvärderingar och fallstudier, nödgas vi konstatera att resultaten av biståndsinsatserna inte alltid motsvarat förväntningarna. Praktiska behov - t.ex. av vatten och ved - har tillgodosetts bättre än strategiska. Mer sällan har kvinnan stärkts i sin produktiva roll eller som beslutfattare. Ofta har också kvinnans arbetsbelastning ökat. Vi pekar på några orsaker till de otillfredsställande resultaten. Kvinnans roll och uppgifter i samhället har inte beaktats tillräckligt i analyser och underlag för biståndsprojekt. Kraften i de kulturella mönster och värderingar som finns har underskattats. Genderroller har varit svåra att ändra. Jämställdhetsfrågor har haft låg status. Bistånd har i stor utsträckning beretts och planerats av män för män. Likaså lyser analysen av mannens roll i sammanhanget med sin frånvaro.

Vi redovisar även ett antal viktiga slutsatser utifrån studier av tretton svenskfinansierade biståndsprojekt i Indien, Namibia och Zimbabwe. Bl.a. diskuteras vikten av att vara flexibel för att lyckas med att nå flickor och kvinnor i könssegregerade länder och vikten av att uppmärksamma ansvar, fördelning och uppföljning.

Avslutningsvis (kap.8) redovisar vi några sammanfattande slutsatser och rekommendationer rörande policy, biståndets inriktning, organisation, institutionell utveckling och genomförande.

Vi menar att det finns fog för viss optimism. Förutsättningarna är bättre än tidigare för att biståndet skall främja kvinnans ställning, även om alltjämt sociala och kulturella hinder kan stå i vägen.



Vi pekar på behovet av en sammanhållen policy för hur biståndet skall främja kvinnans ställning liksom behovet av ett tryck från den politiska nivån som sätter jämställdheten på den utvecklingspolitiska agendan. För det krävs ett kraftfullt ledarskap. Vi menar också att man bör överväga att ställa jämställdhetskrav på mottagarländerna (s.k. konditionalitet).

I frågan om biståndets inriktning pekar vi på tre angelägna områden: utbildning, krediter och rättsväsendet. Såvitt gäller organisationen förordar vi att KIB, SIDA:s kvinnoråd, ges en delvis ny ställning och nya uppgifter. På det institutionella planet framhålls att mottagarländerna har ansvaret för sitt jämställdhetsarbete och att deras institutioner därför kan behövas stärkas. Vi understryker också vikten av att konsulterna, som är en nyckelgrupp på biståndsområdet, är väl förtrogna med genderteorier, genderplanering och liknande. Vad slutligen gäller genomförandet förordas en kombination av fyra "strategier": kvinnoprojekt, integration, "makt över dagordningen" och mansinsatser.

Till sist föreslår vi att det införs ett jämställdhetsmål för utvecklings-samarbetet. Ett sådant skulle ha en stor inverkan på hela biståndssystemet.

## 1. Inledning, syfte och metod

Synen på kvinnans roll och betydelse i utvecklingsprocessen har skiftat starkt under de decennier, som det internationella utvecklingssamarbetet bedrivits. På 1950- och 1960-talen stod kvinnans roll som mor och maka i förgrunden. Kvinnor sågs gärna som en utsatt grupp som behövde skydd och stöd.

På 1970-talet betonades kvinnors mer direkta roll i utvecklingsprocessen. Det var särskilt kvinnors betydelse för livsmedelsförsörjningen och befolkningsfrågan som uppmärksammades. Kvinnor sågs nu istället som en resurs som det gällde att utbilda och "utnyttja" för att öka effektiviteten i olika biståndsinsatser och utvecklingsprogram. 1975 deklarerades som det internationella kvinnoåret och FNs kvinnoårtionde proklamerades.

Under 1980-talet har de flesta organisationer haft strategin att integrera kvinnor på alla nivåer och i alla sektorer i utvecklingsprocessen. 1985 i Nairobi antog FNs medlemsstater "the Forward Looking Strategy for the Advancement of Women" som en kulmen på FNs kvinnoårtionde. I detta dokument fastställdes mål, medel och strategier för att öka kvinnors möjligheter i ett antal viktiga avseenden såsom jämlikhet, utveckling, fred, hälsa, utbildning och arbete.

De första åren av 1990-talet har inneburit en fortsättning av arbetet med att integrera jämställdhetsaspekter på alla områden av utvecklings-samarbetet, samtidigt som direktstöd åt kvinnor i form av särskilda kvinnoprojekt förblivit vanligt.

Tio år av arbete med att integrera kvinnofrågor i utvecklingsprocessen har nu förflutit sedan Nairobi-konferensen hölls och idag pågår förberedelser och diskussioner inför världskonferensen i Peking 1995. Då man fortfarande inte lyckats nå upp till de mål man satte upp i Nairobi och då fortfarande arbetet med att skapa rättvisa och jämställdhet mellan könen går långsamt finns det anledning att ställa sig frågan hur vi skall komma vidare.

Enligt vår mening finns det en klar problemanalys och en stor medvetenhet om problemens art men fortfarande tycks det svårt att uppnå konkreta resultat. Problemen ligger nog inte i första hand i att formulera en genomtänkt policy utan snarare på att få genomslag för denna policy i praktiken.

Ett syfte för vår studie är att beskriva hur det svenska kvinnoinriktade biståndet utvecklats över tiden och hur myndigheterna arbetat med frågan, både vad gäller policy, organisation och genomförande. Ett annat syfte är att fånga upp internationella erfarenheter och teoretiska insikter samt att peka på vägar att komma vidare i genderarbetet. Vi har också sett det som en uppgift att redovisa en hel del elementa om det tämligen snåriga område, som det kvinnoinriktade biståndet utgör.

Kvinnans roll i utvecklingsprocessen och dess implikationer för kvinnoinriktat bistånd är ett mycket komplext och brett ämne. En begränsad studie av det här slaget kan bara behandla ett urval aspekter och övergripande frågor. Då vi i första hand riktar oss till en bred krets av intresserade har vi valt att hålla oss på ett relativt allmänt plan och försökt att täcka ett flertal områden utan att gå in på detaljer. I samband med denna studie har det även producerats ett antal underrapporter som behandlar ett antal frågor mer i detalj.

Underrapporterna, som publicerats i SAU:s serie för arbetsnotat, förtecknas på rapportomslagets bakre insida.

Studien är upplagd på följande sätt. I kapitel 2 lämnas några statistiska uppgifter och i kapitel 3 en redogörelse för några centrala begrepp och tankegångar. Därefter, i kapitel 4, redovisar vi den idémässiga utvecklingen i fråga om angreppssätt, former av bistånd, den institutionella strukturen och "strategier". I kapitel 5 redogör vi för några utländska erfarenheter som får tjäna som jämförelsegrund för kapitel 6 och 7 som behandlar det svenska arbetet på myndighetsnivå och på fältet. Slutligen i kapitel 8 redovisar vi några slutsatser och rekommendationer inför framtiden.



## 2. Kvinnor och män i världen

I detta kapitel presenterar vi statistisk information om kvinnors och mäns situation i världen. Vi menar att redan dessa fåtaliga sifferuppgifter ger ett klart besked om behovet att stärka kvinnornas ställning i världen. Man kan också formulera det som en svensk politiker nyligen gjorde på det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995: "Kvinnor har alltför länge haft ansvar utan makt medan män haft makt utan ansvar".

### Hälsa

Könsdiskrimineringen börjar tidigt i livet. Modern teknik används till att sortera bort flickfoster. I en klinik som utförde ultraljudsundersökningar i Indien visade sig det att av 7000 aborterade foster var 6999 flickfoster och 1 pojkfoster.

Den genomsnittliga medellivslängden för kvinnor i Afrika är 54 år. Mellan 1970 och 1990 ökade medellivslängden med fyra år. En afrikansk kvinna föder i genomsnitt 6.3 barn, vilket är mer än i någon annan del av världen (WB,1994).

Rumänien utgör ett belysande exempel på hälsoeffekterna av abortlagstiftningen. 1966 förbjöds i lag både preventivmedel och abort. 1975 var dödligheten i barnsäng 40 procent över den 1965. 1989 var den 10 gånger högre i Rumänien än i något annat europeiskt land, fastän den 1966 legat på genomsnittlig europeisk nivå. 1990 fick man åter laglig rätt till abort. Ett år senare hade dödligheten i barnsäng sjunkit till 40 procent av nivån 1989 (WB,1994).

Årligen dör en halv miljon kvinnor till följd av komplikationer i samband med graviditet och förlossning. Risken att dö i barnsäng är 290 på 100 000 födselar i utvecklingsländerna medan den är 24 på 100 000 födselar i den industrialiserade världen. (WB,1994).

### Arbete

Tidsstudier visar att kvinnor arbetar fler timmar än män i flertalet länder, speciellt i Afrika söder om Sahara. I t.ex. Uganda (UNICEF/ACFODE) rapporterades kvinnor arbeta mellan 12 och 18 timmar, med ett genomsnitt på 15 timmar per dygn. Exempel från Kenya (1989) visade att kvinnor arbetade 42% mer tid än män per år utöver barnpassning. Likaså visar tidsstudier att kvinnor har mindre fritid än män i hela den sydliga regionen.

Kvinnor utgör 40 procent av arbetskraften inom världens livsmedelsproduktion, 25 procent av industriarbetskraften och en tredjedel av arbetskraften inom servicenäringsbranschen. I Afrika står kvinnorna för upp till 80 procent av livsmedelsproduktionen och över 30 procent av hushållen på landsbygden i Afrika söder om Sahara har idag ett kvinnligt familjeöverhuvud. Utöver de inkomstskapande aktiviteterna utför kvinnor i världen det mesta av arbetet i hemmen, vård av barn och gamla, lagar mat och hämtar ved och vatten. Trots kvinnors betydelse för livsmedelsproduktionen har de sämre tillgång till krediter och rådgivning. Familjer med ett manligt familjeöverhuvud har större möjligheter att få extern rådgivning än hushåll styrda av kvinnor; se tabell 2.1 (WB,1994)

Tabell 2.1 Besök av rådgivare, procent av familjerna

Land och år	Manligt fam.överhuvud	Kvinnligt fam. överh.
Kenya, 1989	12	9
Malawi, 1989	70	58
Nigeria, 1989	37	22
Tanzania, 1984	40	28
Zambia, 1982, 1986	57, 60	29, 19

Källa: Quisumbing 1993

I Kenya styrs över 40 procent av hushållen på landsbygden av kvinnor. Deras situation är många gånger problematisk; bl.a. har den genomsnittliga jordlotten för ett hushåll halverats sedan 1969.

Ett flertal studier visar att kvinnor använder tillgängliga resurser till familjens välbefinnande (skolor, mat och hälsovård) medan mannen använder merparten av resurserna för sig själv. Av kvinnors extra-inkomster används 92% direkt till familjens välfärd medan detta gäller endast 40% av mäns extra eller nya inkomster. Resten förbrukar männen på alkohol, egna nöjen m.m.

#### Utbildning

Trots internationella överenskommelser om grundutbildning för alla finns idag omkring 960 miljoner analfabeter. Av dem är 75 procent kvinnor. Av de 130 miljoner barn som inte får börja skolan årligen är 70 procent flickor (WB,1994). I Afrika och och södra och västra Asien är 70% av kvinnorna över 25 år analfabeter.

En studie från Pakistan (Summers, 1992) visade att ett extra skolår för 1000 flickor, till en kostnad av ca. 250 000 kr, uppskattningsvis resulterade i 20 procent högre löner, 500 färre barnfödslar, 60 färre döda barn och tre färre dödsfall i barnsäng.

#### Diskriminering

1980-talet har sett ett uppsving för fundamentalistiska åsikter speciellt i den islamska världen. De religiösa fundamentalisterna arbetar ofta för att minska kvinnors rörlighet, ekonomiska oberoende, politiska deltagande, reproduktiva självbestämmande och andra rättigheter.

Kön är en mycket framträdande statistisk variabel på många områden. Män har i alla länder bättre socio-ekonomisk standard än kvinnor för i stort sett alla variabler utom medellivslängd. Vissa länder som t.ex. Bangladesh har dock lyckats sätta även de biologiska fördelar kvinnor har ur spel och registrerar även högre medellivslängd för män.

I den industrialiserade världen visar sig könsdiskrimineringen i den socio-ekonomiska statistiken främst genom att kvinnor har sämre tillgång till arbete och har lägre löner än män. I utvecklingsländerna är diskrimineringen mer mångfacetterad men visar sig som framgått i bl.a. utbildning, hälsovård, arbete och läskunnighet.

#### Politisk makt

Kvinnor är ofta frånvarande i beslutssammanhang, både politiskt och inom näringslivet. Mindre än fem procent av ledarpositionerna i samhället (statsöverhuvuden, storföretagsledare, ledare av stora internationella organisationer) innehas av kvinnor. Under 10 procent av parlamentsplatserna runt om i världen innehas av kvinnor. I över 100 stater fanns det ingen kvinnlig minister 1987/88. (DANIDA,1994)



### Resurser

Grameen Bank, som finns i 70 länder, lånar bara ut till fattiga och har idag två miljoner låntagare, varav 94% kvinnor, som lånat i genomsnitt 500 kr var. Återbetalningen är enligt bankens grundare så hög som 98 procent.

Kvinnor äger i allmänhet egendom i mindre utsträckning än män. Det mesta av fast kapital och egendom ägs formellt män. Det är inte ovanligt att upp mot 90% av ett lands resurser ägs av män.

### 3. Några begrepp och synsätt

I debatten om kvinnor, bistånd och utveckling har terminologin förändrats över tiden och begrepp använts på olika sätt i olika sammanhang. Vi börjar med att definiera en del av de vanligaste, återkommande begreppen och anger samtidigt vilken innebörd vi ger dem.

#### 3.1 WID

Termen "Women in Development" (WID) kan dateras till tidigt 1970-tal. Sedan dess har denna term använts flitigt i den internationella debatten om kvinnor i utvecklingsprocessen. Termen har använts både som ett övergripande begrepp för arbetet med "kvinnofrågor" men även med en mer precis innebörd.

WID växte fram som ett medel att ta tillvara kvinnors kapacitet på ett bättre sätt. Kvinnorna i utvecklingsländerna, som identifierades som en av de fattigaste och mest eftersatta "grupperna", krävde speciella insatser. Att ge kvinnor lika möjligheter som män och att stödja kvinnor att öka sin produktivitet prioriterades. Utveckling skulle åstadkommas genom att ge kvinnor förbättrad och ökad utbildning och genom att ge kvinnor förbättrad tillgång på resurser så som krediter och teknologi.

WID betonar kvinnors produktiva roll i samhället och inte bara den roll som "mor och maka" som tidigare dominerat. Att stärka kvinnors kapacitet och möjlighet att bidra till utvecklingsprocessen blev också ett sätt att öka den totala effektiviteten. I WID-konceptet finns underliggande antaganden om att kvinnors fattigdom och underordnade ställning i samhället är ett av de största problemen för kvinnors möjligheter att påverka och utforma sitt liv. De underliggande faktorer som styr detta faktum tas dock inte upp i någon större utsträckning.

Dessa frågor har kommit att behandlas mer inom genderkonceptet, Gender And Development, GAD, som dock inte står i motsättning till WID.

Vi kommer att använda termen WID eller kvinnorelaterat bistånd för att beteckna arbete med kvinnofrågor i utvecklingsprocessen och för kvinnoaspekter inom biståndet i de fall där man inte klart definierat problematiken utifrån ett genderperspektiv. Då använder vi termen gender.

I debatten brukar man främst skilja mellan fem olika sätt att angripa olika aspekter av kvinnofrågor och genderskillnader; välfärd, rättvisa, fattigdomsbekämpning, effektivitet och makt. Vi återkommer till dessa i kapitel 4.

Det bör också påpekas att WID och gender - liksom t.ex. miljö och demokrati - är tvärssektoriella (cross-cutting) aspekter som så långt som möjligt bör integreras i alla biståndsprogram.

### 3.2 Gender

WID satte kvinnofrågor på agendan medan genderkonceptet mer har fokus på män *och* kvinnor och arbetar med genderanalys som metod. Strävan är att undvika att kvinnofrågorna marginaliseras. WID och gender har dock i princip samma mål, nämligen att genom minskade genderorättvisor öka jämställdheten mellan män och kvinnor och därmed stärka främst kvinnors ställning.

Bl.a. A.Oakly (1972) definierade skillnaden mellan "sex" och "gender"<sup>1</sup> på det sätt som numera är allmänt vedertaget. Genderroller är föränderliga över tiden och skiljer sig mellan olika länder och kulturer. De lärs in och ger män och kvinnor olika sociala roller. Till skillnad från de biologiska skillnaderna som är bestående skiljer genderroller sig åt mellan olika kulturer och vi lär oss vår genderroll successivt i en socialiseringsprocess. Det finns förmodligen inte heller två kulturer som har helt överensstämmande genderroller och syn på dessa.

Termen gender riktar fokus på mäns och kvinnors situation utifrån deras olika sociala roller och beaktar kvinnors situation utifrån ett större socialt sammanhang och i relation till männen. Detta är förmodligen den största skillnaden gentemot WID-konceptet som mer haft fokus på specifika kvinnofrågor.

Gender är idag den term som används internationellt i debatten om mäns och kvinnors olika möjligheter, ansvar och rättigheter i samhället och den är alltså inte liktydig med jämställdhet eller kvinnobistånd. Vi kommer i fortsättningen att använda begreppet gender när vi utgår från kvinnors och mäns genderroller och inte bara beaktar kvinnor isolerat.

### 3.3 Jämställdhet

Jämställdhet är det ord som dominerar i det allmänna språkbruket. Det används ofta av de svenska myndigheterna med undantag från SIDA som främst använt sig av genderterminologi. SIDA har emellertid sedan 1985 angett jämställdhet som mål och 1995 har man övergått till att använda könsroller/könsperspektiv för sin metodologi. Det finns goda skäl att använda jämställdhet, eftersom ordet är så etablerat. Det

<sup>1</sup> Motsvarande svenska ord är kön och genus. Vi använder fortsättningsvis det engelska ordet, gender eftersom genus inte fått acceptans i svenska språket i dess här avsedda mening.



bör dock observeras att begreppet jämställdhet inte är liktydigt med det engelska ordet gender. Men om man använder begreppet jämställdhet som ett uttryck för det långsiktiga målet med arbetet att beakta både kvinnors och mäns behov i biståndet och ser jämställdhet som en ledstjärna eller färdriktning, kan benämningen jämställdhet väl fylla sin funktion. Dock fyller fortfarande termer som gender och genderanalys sin uppgift som begrepp rörande metod, angreppssätt och analysredskap i jämställdhetsarbetet.

### 3.4 Strategiska genderbehov

Män och kvinnor har olika roller i samhället och därför även olika resursbehov. Vad det gäller att stödja kvinnor i tredje världen måste man därför fråga sig vilka behov och resurser kvinnorna har. Man brukar skilja mellan strategiska och praktiska genderbehov.

Strategiska genderbehov är de behov som uppkommer på grund av kvinnornas underordnade roll i samhället. Strategiska genderbehov hänger i hop med arbetsfördelning, makt och kontroll. Att tillfredsställa strategiska genderbehov innebär att jämställdheten ökar. Rollerna i samhället ändras och därmed stärks också kvinnors ställning. Exempel på arbete med strategiska genderbehov är att arbeta för lika löner för män och kvinnor och lika juridiska rättigheter. Att arbeta för att tillgodose strategiska genderbehov är därför svårt och mer utmanande än att arbeta för att tillfredsställa praktiska genderbehov som inte rör maktstrukturerna i samhället.

### 3.5 Praktiska genderbehov

Praktiska genderbehov är de behov som kvinnor har inom den rådande sociala rollen. De är ofta relaterade till mat, hälsa och vatten. Insatser som tar sikte på att tillfredsställa dessa praktiska behov utmanar inte existerande genderroller eller andra aspekter av samhällsordningen eftersom de inte har något strategiskt mål så som t.ex. jämställdhet. Det innebär att kvinnor stöds i sin roll som mor, som huvudansvarig för barn och gamla och som huvudansvarig för det arbete som har med hemarbete och livsmedelsproduktion att göra. Insatserna är oftast konkreta, synbara och ger direkta resultat vilket gör att de uppskattas av både män och kvinnor.

### 3.6 Kvinnoprojekt och integration (mainstreaming)

Man skiljer mellan två huvudstrategier för kvinnorelaterat bistånd. Den ena består av kvinnospecifika insatser, den andra av integration av kvinno- och genderaspekter i all verksamhet, s.k. mainstreaming. De båda strategierna kan kombineras, vilket för övrigt ofta sker.

Kvinnospecifika insatser är bistånd som riktar sig direkt till kvinnor och som oftast inte är kopplat till den övriga verksamheten. Denna typ av bistånd har tidigare dominerat och är alltjämt vanlig. Den består främst av fristående kvinnoprojekt.

Från mitten av 1970-talet och framåt har man successivt sökt att integrera jämställdhetsfrågor i all verksamhet. Målet är att gender- och kvinnoaspekterna på så sätt skall få större genomslagskraft. Idag är integration (mainstreaming) den dominerande strategin bland biståndsgivarna. De flesta kombinerar dock integrationen med fortsatt

stöd till vissa specifika kvinnoinsatser i de fall där man anser att integration inte är möjlig (se skolutbildning i Indien, kap 7.3). Se kapitel 4 för en utförligare beskrivning av strategier.

### 3.7 Mål, policy, strategi och medel

Man brukar vidare skilja mellan policy, strategi, mål och medel för det kvinnorelaterade biståndet.

#### Mål

Målen för jämställdhetsarbetet inom biståndet brukar ofta definieras i allmänna termer så som att stärka, gynna eller främja kvinnor. Det kan också gälla mer konkreta mål inom något biståndsprojekt, som att 50 procent av deltagarna på en kurs skall vara kvinnor. Målen kan alltså variera men brukar relateras till att orättvisor i samhället uppstått på grund av gend skillnader. Dessa orättvisor vill man utjämna genom att kvinnors ställning stärks. Den övergripande målsättningen kan sägas vara att på olika sätt främja kvinnors position i samhället. Men målen kan också vara av ett mer allmänt slag, t.ex. att öka effektiviteten i resursanvändningen. Det finns således klara indikationer på att både rättvisan och effektiviteten ökar, när genderaspekterna integreras i biståndet.

#### Policy

Med policy syftas vanligen på de angreppssätt och attityder man anammat när det gäller kvinno- och genderaspekter i utvecklingsprocessen. De har inte utarbetats i ett vakuum utan påverkas av allmänna attitydförändringar och utvecklingsteorier. Vi kommer i kapitel 4 att redogöra för de vanligast förekommande angreppssätten när det gäller kvinnor i utvecklingsprocessen från 1970-talet och fram till idag.

#### Strategi

I debatten brukar skillnaden mellan policy och strategi inte vara alldeles klar. Vi kommer att använda begreppet strategi när vi syftar på det sätt varpå man försöker att uppnå sina mål. Två huvudstrategier kan sägas vara rådande, kvinnospecifika insatser och integration, så som de beskrivits i 3.6.

#### Instrument

Med instrument åsyftar vi de medel man använder i genomförandet. Exempel på sådana medel är genderutbildning, datainsamling och genderprofiler, vilka beskrivs närmare i avsnitt 4.3.3

### 3.8 Kommentar

Det har kommit att bedrivas en begreppsexercis beträffande kvinnor och män i bistånd, som inte alltid varit särskilt klargörande. Det är inte ovanligt att olika författare använder samma begrepp med olika innebörd. Den föregående redogörelsen återspeglar dock den terminologi, som kan anses vara tämligen vedertagen. Som nämnts håller vi oss i huvudsak till denna. I kapitel 4 behandlas en del av dessa begrepp utförligare.



#### 4. Synen på kvinnor och män i utvecklingsprocessen

##### 4.1 Inledning

Sedan slutet av 1950-talet har åtskilliga teorier om kvinnornas ställning och situation i utvecklingsländerna formulerats. Även om det finns ett egenvärde i att häva kvinnans underordnade ställning har man ofta kopplat problematiken till de effekter denna underordnade ställning ger. Under senare år har man även på allvar börjat inkludera män i analysen av kvinnans situation, s.k. genderanalys, som särskilt tar sikte på relationerna mellan kvinnor och män. Detta måste ses som ett stort framsteg då man troligen aldrig kan komma till rätta med de sociala och ekonomiska orättvisor som kvinnans underordnade ställning i samhället skapar utan att ställa kvinnornas situation i relation till männens situation.

Utvecklingen av synen på kvinnans situation i utvecklingsländerna reflekterar även förändringarna i synen på tredje världens utveckling ekonomiskt och socialt i sin helhet. Olika angreppssätt har använts parallellt utan en klar kronologisk ordning. Likaså finns det underliggande antaganden för de olika teorierna som kan variera och vara oklara. I detta kapitel gör vi först en kort beskrivning av huvudfärdorna i de angreppssätt som brukar användas i debatten<sup>1</sup>, följt av en diskussion om organisation, strategier och instrument som används i genderarbetet. Detta avsnitt följs av ett längre avsnitt om bistånds-inriktning och diskussion kring typer av bistånd och deras inverkan på kvinnor.

<sup>1</sup>. Bygger på C.O.N Moser, *Gender Planning and Development*, 1993

#### 4.2 Olika angreppssätt om kvinnor och utveckling

##### 4.2.1 Välfärd (welfare approach)

Välfärdstanken brukar betecknas som den tidigaste policyn rörande kvinnor i utvecklingsländerna och detta angreppssätt är fortfarande mycket populärt. Tanken utvecklades på 1950- och 1960-talen och baseras på tre underliggande antaganden; kvinnor är passiva mottagare av utveckling snarare än delaktiga i en utvecklingsprocess; moderskapet är den viktigaste roll som kvinnor har i samhället och att föda upp barnen är det mest effektiva sättet för kvinnor att delta i samhällsutvecklingen på. Koncentrationen ligger därmed på kvinnans reproduktiva roll. Huvud tanken i denna policy är att fattiga och utsatta grupper, däribland kvinnor, behöver hjälp.

Stödet utgår ofta i form av katastrofinsatser, t.ex. matleveranser, och i form av olika kampanjer, t.ex. vaccineringskampanjer. På 1970-talet blev familjeplanering ett prioriterat område. Kvinnorna sågs som huvudmottagare och insatserna bestod främst i att öka tillgången på preventivmedel och till viss del upplysning och information. Underliggande faktorer bakom höga födelsetal såsom kvinnans underordnade ställning i samhället och lägre utbildningsnivå har först under senare tid uppmärksammats.

Fortfarande är de som omfattar välfärdstanken oftast inriktade på kvinnan som mottagare av bistånd, inte som en aktiv partner i en utvecklingsprocess.

Att skapa välfärd för kvinnor hotar inte några existerande roller eller värden i den rådande samhällsordningen. Välfärdstanken anses därför som politiskt okontroversiell och har ofta ett brett stöd både bland mottagare och givare. Dessutom är det relativt lätt att genomföra olika välfärdshöjande program.



Under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet visade sig missnöjet med välfärdstanken genom att ett antal nya teorier om kvinnor i utvecklingsprocessen uppkom. Emellertid har dessa teorier inte varit klart avgränsade utan de har ofta klumpats ihop i vad man kallat WID, "Women in Development". Detta har ofta skapat mer förvirring än klarhet. Vi skall därför redogöra för de viktigaste elementen i de övriga dominerande angreppssätten.

#### 4.2.2 Rättvisa (equity approach)

Rättvisetanken brukar benämnas som den första WID-teorin. Den introducerades i slutet av 1970-talet och huvudtanken var att skapa rättvisa i utvecklingsprocessen mellan män och kvinnor. Kvinnorna ses som aktiva parter i en utvecklingsprocess och inte bara som en passiv grupp. Man betonar även problemet med kvinnornas olika roller i samhället. För att möta kvinnors behov i dessa roller behöver man tillgodose strategiska genderbehov. Det innebär att man ingriper politiskt och ger kvinnor ökad politisk och ekonomisk makt. Denna teori utmanar kvinnans underordnade ställning i samhället och anses därför för mer hotande. Den har också anklagats för att vara "västerländsk feminism" utan förankring i utvecklingsländerna.

#### 4.2.3 Fattigdomsbekämpning (anti-poverty approach)

Fattigdomsbekämpning brukar benämnas som den andra WID-teorin och den kan sägas vara en nedtonad version av "rättviseteorin". Genom att öka kvinnors effektivitet skall deras fattigdom minska. Huvudproblemet är inte kvinnans underordnade position i samhället utan "underutveckling". Genom att möta kvinnors praktiska genderbehov kan man öka inkomsterna för kvinnor och minska deras fattigdom.

Denna teori har stöd hos bl.a. många enskilda organisationer och går i praktiken oftast ut på att skapa små inkomstgenererande projekt för

kvinnor på landsbygden. Huvudtanken är att minskade inkomstskillnader mellan män och kvinnor på sikt skall bidra till ökad jämställdhet.

#### 4.2.4 Effektivitet (efficiency approach)

Effektivitet är den tredje och nu dominerande WID-teorin. Speciellt sedan den ekonomiska krisen under 1980-talet har genomslaget för detta effektivitetstänkande ökat. Utvecklingsprocessen skall påskyndas och förbättras genom kvinnors ekonomiska deltagande. Genom att tillfredställa praktiska behov ökar möjligheten för kvinnor att delta och rättvisa blir liktydigt med deltagande i utvecklingsprocessen. Sedan den ekonomiska krisen på 1980-talet har denna tanke varit populär då man menat att kvinnor genom ökat deltagande i ekonomin skulle kunna kompensera för en krympande offentlig sektor.

#### 4.2.5 makt (empowerment approach)

Att koncentrera sig på att stärka kvinnor och ge kvinnor ökad makt är en av de senaste WID-teorierna och den har uppkommit bland kvinnoorganisationer i tredje världen, bl.a. kvinnoorganisationen DAWN, Development Alternatives with Women for a New Era. Syftet är att stärka kvinnornas ställning. Teorin utmanar till viss del maktpositioner i samhället på samma sätt som rättviseteorin. Makt definieras dock inte såsom dominans över någon annan. Att kvinnors ökar sin makt behöver därför inte betyda minskad makt för män. Makt definieras istället i termer av "inre" styrka och självbestämmande så som att ha makt att bestämma över olika val i livet och att ha möjlighet att påverka sin utveckling.

I denna teori ligger också ett långsiktigt mål om en alternativ utveckling av tredje världen som uppfattats som kontroversiell. Man talar om långsiktiga (oftast strategiska genderbehov) och kortsiktiga (oftast praktiska genderbehov) mål.



På lång sikt är målet att bryta ner ojämlikheten mellan män och kvinnor, mellan stater och mellan klasser. Enligt vissa förespråkare för denna teori kräver detta att de koloniala strukturerna och den neokoloniala makten i tredje världen försvinner. Det krävs också att man bryter ned strävan efter exportorienterad tillväxt och att kontrollen över de multinationella företagens aktiviteter ökar. Det konkreta arbetet och de kortsiktiga målen har dock varit mindre provocativa och mest handlat om att identifiera sätt att lösa den aktuella ekonomiska krisen. Detta har bl.a. inneburit att man stöttat kvinnors ansträngningar med att diversifiera sin produktion av jordbruksprodukter och arbetat för att skapa arbetstillfällen.

De fem nu berörda angreppssätten är de vanligaste förekommande i debatten om kvinnor i utveckling men under senare år har nya teorier och angreppssätt kommit in i debatten. Ännu är dessa nya tankar inte speciellt väldefinierade men vi vill kortfattat redogöra för en del av deras innehåll.

#### 4.2.6 Nya angreppssätt

I samband med de omfattande strukturanpassningsprogrammen på 1980-talet uppstod tanken på **kompensation** för kvinnor, då man antog att vissa av reformerna på ett ofördelaktigt sätt påverkade just kvinnor. Genom att introducera kompletterande program för att kompensera kvinnor skulle avärterna av programmets effekter lindras. Synen på kvinnor som en utsatt grupp vilken behöver hjälp dominerar kompen-sationstanken, på samma sätt som fattigdomstanken och välfärdstanken.

Idag kan man se att andelen kvinnor i de fattiga grupperna ökar både i utvecklingsländerna och i den industrialiserade världen. Att fler och fler kvinnor definieras som fattiga och att fattigdomen bland kvinnor relativt sett ökar har inneburit att man börjat tala i termer av **feminisering av fattigdomen** vilket gett en ny fokusering på fattigdomsperspektivet.

Sedan FNs konferens 1993 har arbetet med mänskliga rättigheter inom utvecklingsarbetet ökat. Kvinnoaspekten "Women's rights" inom detta arbete har varit föremål för ett ökat intresse och har därmed också rönt ökad uppmärksamhet. Emellertid har detta arbete ofta kommit att behandla kvinnoaspekten som en separat fråga istället för att behandla den som en av de viktigaste frågorna inom området för mänskliga rättigheter, då den berör mer än hälften av jordens befolkning. Idag används därför termen **kvinnliga mänskliga rättigheter** istället för "kvinnliga rättigheter" för att betona att det rör sig om mänskliga rättigheter och inte om "kvinnofrågor".

Ett annat prioriterat utvecklingsområde under senare år är miljöarbete. **Kvinnors speciella betydelse för miljön**, då de bl.a. ansvarar för bränsle, vattenförsörjning och livsmedelsproduktion, har uppmärksamats. Man har även betonat kvinnors betydelse för om man skall lyckas åstadkomma en varaktig utveckling, som värnar miljön. Till viss del liknar konceptet effektivitetstanken då man genom kvinnors insatser önskar öka effektiviteten.

Några av de senaste tankarna kring kvinnor och utveckling kan sammanfattas i meningen, "utan kvinnors deltagande-ingen riktig utveckling". Och för att uppnå kvinnors fulla deltagande i utvecklingsprocessen måste man anamma ett genderperspektiv i den övergripande politiska, ekonomiska och rättsliga apparaten. Grundtanken är att **jämställdhet mellan könen är ett villkor för varaktig utveckling**. Bl.a. skall ett mer "människoinriktat" synsätt prägla utvecklingssträvandena.

#### 4.2.7 Kommentarer

Så som antytts har angreppssätten inte utvecklats i en klar kronologisk ordning och de utesluter inte varandra. Många gånger överlappar synsätten varandra. I praktiken finns oftast något element ifrån de olika



synsätten med när kvinno- och genderaspekter inkluderas i ett biståndsprogram. Det finns därför inte skäl att ägna alltför stor möda åt att analysera likheter och skillnader i de olika angreppssätten.

Sammanfattningsvis kan vi dock notera att många av välfärdsprogrammen byggde på tanken att ge något "uppifrån och ner", något som många gånger skapade ett beroende istället för att hjälpa kvinnor att bli mer oberoende. I fattigdomsperspektivet koncentrerar man sig på kvinnors produktivitet och ekonomiska bärkraftighet men man har oftast inte tagit hänsyn till kvinnors uppgifter i hemmet och andra sociala åtaganden.

Antagandet att kvinnor kan utöka sin arbetstid för att delta i inkomstgenererande projekt ligger till grund för denna teori liksom många andra teorier. Tyvärr har man förbiset att kvinnors ansvar för hem och barn oftast i praktiken omöjliggör ökad arbetsinsats om inte extra resurser i form av t.ex. barnpassning skapas samtidigt.

Det nya angreppssättet "feminisering av fattigdom" genomsyras även det av synen på kvinnorna som en utsatt grupp som behöver extern hjälp. Men till skillnad från de äldre diskussionerna kring kvinnor och fattigdom ses kvinnorna även såsom en del av lösningen på problemet i dagens diskussion och inte bara såsom offer.

Effektivitetstanken bygger på samma antagande som fattigdomstanken, nämligen att kvinnor kan öka sin arbetstid utan problem. Kvinnor ses utifrån sin arbetskapacitet och speciellt utifrån sin förmåga att kompensera för en krympande offentlig sektor. Denna teori omfattas bl.a. av Världsbanken där detta synsätt genomsyrar de flesta struktur- och anpassningsprogrammen. Liknande tankegångar finns idag när det gäller kvinnors betydelse för miljöarbetet.

"Empowerment"- makttanken i sin ursprungliga form - har främst anammats av enskilda organisationer i tredje världen men har i likhet

med rättvisetanken inte rönt något större gensvar hos större organisationer eller biståndsmyndigheter. Förmodligen ligger de långsiktiga målen om en ny världsordning teorin till last. I praktiken har dock förespråkarna för denna teori oftast arbetat på samma sätt med kvinnoinriktat bistånd som andra biståndsgivare, dock med en koncentrationen på att möta kvinnors strategiska genderbehov. Dessutom har idag delar av givarsamfundet anammat själva grundtanken om att kvinnor behöver stärkta positioner i samhället och ökad makt. Ordet "empowerment" används därför flitigt.

Vad gäller de nya tankar som formuleras i dag kan man säga att de ligger i sin linda och inte är speciellt väldefinierade. För framtiden tror vi att de nya tankarna kan innebära att man kommer att koncentrera sig på jämställdhet och rättvisaspekter i genderarbetet, och att man alltmer kommer att betona kvinnors möjlighet att utforma och påverka samhällsarbetet. Men också kvinnors rätt till skydd av samhället mot diskriminering, våld och orättvisor kommer att stå i förgrunden. Likaså att man kommer att koncentrera sig på att få upp jämställdhetsfrågor på den högsta politiska agendan och i det övergripande policyarbetet ("upstreaming").

### 4.3 Organisation, strategi och instrument

#### 4.3.1 Organisationen

I mottagarländerna har arbetet med kvinno- och genderfrågor ofta legat på ministerier och departement med ansvar för lokal utveckling, barn och sociala frågor. Ofta har dessa enheter blivit marginaliserade och stått utan tillräckliga resurser. Detsamma gäller för biståndsorganisationers arbete med kvinnofrågor, speciellt under 1970-talet. Under 1980-talet när integrationsstrategin fick sitt stora genomslag, började frågan om ansvar och kompetens ställas. Som en följd av att alla görs ansvariga för implementering av genderfrågor i linje med integrationstanken har biståndsorganisationerna i stor utsträckning



utbildat sin personal. På 1990-talet har problem med rapportering och ansvar uppmärksammats liksom vikten av att ha en kunnig och pådrivande ledning.

Inom biståndsmyndigheterna har man oftast inrättat någon form av gender-WID-kvinnoenhet som skall övervaka arbetet och utarbeta policy. Dessutom har denna enhet ofta kompletterats med experter på sektornivå, bl.a. för att underlätta implementeringen av genderaspekter i olika projekt och program. Utöver dessa resurser har de flesta biståndsmyndigheterna även personal på ambassaderna som svarar för arbetet i det enskilda landet. Ansvarsfördelningen varierar mellan organisationer och myndigheter (Se utländska exempel i kapitel 5 och Sverige kapitel 6).

### 4.3.2 Strategier

Flera strategier har utvecklats för arbetet med kvinno- och genderfrågor (se 3.5 ovan). På 1960-talet utvecklade de flesta organisationer olika former av **kvinnoprojekt**, främst för att bekämpa fattigdom bland kvinnor. Ganska snart insåg man att dessa projekt var marginaliserade från den övriga verksamheten och inte fick vare sig resurser eller önskad effekt på utvecklingen. Programmen kunde tillgodose vissa praktiska genderbehov men påverkade sällan strategiska behov eller den underliggande maktstrukturen. På 1970-talet började man därför att **integrera kvinnoaspekter i den ordinarie verksamheten**, dvs. istället för att skapa speciella kvinnoprojekt försökte man nu att inkludera kvinno- genderaspekter i den ordinarie agendan ( **mainstreaming**). Emellertid fick ofta insatserna inom de ordinarie programmen karaktären av kvinnokomponenter utan reell integrering. Under 1980-talet har man därför alltmer arbetat på att kvinnor skall vara aktiva deltagare och utformare av den ordinarie verksamheten och inte bara mottagare av speciella kvinnokomponenter. Speciellt vikten av att kvinnor deltar i beslutsfattandet om mål, policy och strategier och

deltar i den övergripande planerings- och beslutsprocessen har uppmärksammats. Man brukar benämna detta "**agenda-setting**". På 1990-talet har integrationstanken ytterligare utvecklats till att gälla även sektornivån och den övergripande utvecklingen av den totala verksamheten. Man talar idag om "**upstreaming**", dvs. att få upp jämställdhetsfrågorna på den högsta politiska och ekonomiska policynivån.

Det råder en samstämmighet om att integration av genderaspekter inom den ordinarie verksamheten på det hela taget är överlägsen renodlade kvinnoprojekt på lång sikt. I stort sett alla biståndsmyndigheter har dock fortfarande någon form av kvinnoprojekt eller arbetar med kvinnospecifika insatser. Integrationssträvanden och kvinnoprojekt existerar därför sida vid sida och kompletterar varandra.

Vi sammanfattar några kriterier, fördelar och nackdelar baserade på ILOs rekommendationer för kvinnoprojekt, kvinnospecifika insatser inom de ordinarie programmen och ordinarie program utan någon speciell genderaspekt (ren mainstreaming).

#### **Renodlade kvinnoprojekt**

rekommenderas när;

- Sociala, kulturella och religiösa traditioner ej tillåter att män och kvinnor arbetar tillsammans eller blandas i grupp eller förhindrar kvinnor att uttala sig eller gå emot män.
- Kvinnors roll och ansvar i byn har förändrats vilket kräver extra insatser, det kan vara t.ex. en omfattande utflyttning av männen i byn.
- Kvinnor har sämre utbildning än män som gör att de behöver ytterligare utbildningsinsatser för att kunna delta på lika villkor.
- Existerande självständiga kvinnogrupper redan bevisat att de kunnat mobilisera och genomföra väl fungerande projekt.



*fördelar;*

- Ger stor flexibilitet och är inriktade på kvinnors speciella behov.
- Ger kvinnor större möjlighet att ta beslut och att spela ledarroller.
- Ger kvinnor möjlighet att verka inom områden som anses som icketraditionella, vilket kan förändra kulturella och sociala värderingar.
- Kan hjälpa till att skapa nya kvinnoinitiativ och institutioner i samhället.

*nackdelar;*

- Man riskerar en marginalisering av kvinnoaspekterna i de ordinarie huvudprogrammen.
- Man riskerar att kvinnor inte har möjlighet att påverka de ordinarie utvecklingsprogrammen.
- Kan upprätthålla attityden att kvinnor är en utsatt, marginell grupp som behöver särskilda insatser.

**Kvinnospecifika åtgärder inom huvudprogrammen**

## rekommenderas när;

- Kulturella och sociala traditioner inte tillåter att män och kvinnor arbetar tillsammans.
- Kvinnor önskar eller bedriva annan verksamhet för sig själva för att öka möjligheterna till beslutanderätt och kontroll i projektet.
- Det finns behov att göra kvinnor mer medvetna om sina rättigheter.
- Urvalskriterier inom projektet annars skulle missgynna kvinnor, t.ex. krav på att ställa upp som frivillig arbetskraft under skördetid.
- Kvinnor har sämre utbildning än män som gör att de behöver ytterligare utbildningsinsatser för att kunna delta på lika villkor.

*fördelar;*

- Kvinnor ges tillgång till samtliga resurser både personellt och finansiellt inom projektet.
- Samtidigt som kvinnor skall ha samma nytta som männen till projektet tar man hänsyn till att kvinnor kanske har särskilda behov

inom projektets ram.

- Ger möjlighet att integrera "kvinnoaspekten" i programmet i sin helhet.

*nackdelar;*

- En illa skött integrering av en kvinnoaspekt kan leda till att man marginaliserar genderaspekter i projektets övriga verksamhet.
- Kan fungera som gisslan för att nonchalera genderaspekter i övriga delar av programmet både från givarnas och mottagarnas sida.

**Rena huvudprogram**

rekommenderas när;

- Ett stort antal kvinnor uppfyller urvalskriterier som ställs upp för att delta i projektet.
- Män och kvinnor är vana vid att arbeta ihop och det har kulturell och social acceptans.
- Både män och kvinnor nås av information om projektet och dess möjligheter att delta.

*fördelar;*

- Kvinnor får fullt ut möjlighet att ta del av de resurser som ges till ordinarie program.
- Lättare att komma i kontakt med beslutsfattare och kunna påverka dessa.
- Dessa program har oftast större budget och är mer betydelsefulla än kvinnoprojekt ur ekonomisk och politisk synvinkel.

*nackdelar;*

- Män och kvinnor konkurrerar om projektets resurser vilket gör att kvinnor riskerar att dra det kortaste strået då de ofta har mindre förhandlingsvana, lägre utbildningsnivå, sämre tillgång till informella



påtryckningskanaler och mindre självförtroende.

- Om gendaspekter inte integreras i planeringsstadiet riskerar kvinnor att hamna utanför projektet då befodringsmöjligheter, olika val inom projektet, t.ex. tidsplanering missgynnar kvinnor.
- Kvinnor riskerar att inte få tillgång till resurser, t.ex. utbildning och anställning i konkurrensen med män.

### 4.3.3 Instrument

I försöken att integrera gendaspekter i verksamheten har man uppmärksammat flera metodologiska problem. Analyser, planering, beslutsfattande, implementering och uppföljning har visat sig vara bristfälliga. Problemen har bl.a. gällt målgruppsanalys, baslinjedata, deltagande och delaktighet. Det har även varit svårt att få experter från olika sakområden att kommunicera med varandra på ett fruktbart sätt.

Vi går nu över till att behandla några instrument som är betydelsefulla medel för genderarbetet.

#### Genderanalys

I försöken att skapa metoder för att påverka analys och planering har man insett vikten av att göra en genderanalys, dvs. en analys av verksamhetens effekter både på kvinnor och män. Att se på kvinnans situation utifrån ett bredare perspektiv och i relation till mannen är en förutsättning för att man skall kunna arbeta för ett kvinnoinriktat bistånd. Även sociala relationer mellan män och kvinnor är viktiga att uppmärksamma. Dessa relationer, t.ex. arbetsdelningen mellan män och kvinnor, är grunden till många av kvinnors problem.

#### Från projekt- till policynivå

Under senare tid kan man märka att intresset för att uppmärksamma genderfrågor på det övergripande policyplanet ökat (s.k. upstreaming). Många myndigheter har bra gender- och kvinnodokument men i

praktiken påverkar de inte den övergripande policyn i myndigheten. Att påverka det övergripande policyarbetet är av speciell vikt då en ökande andel av biståndet går via programstöd och sektorprogram istället för enskilda projekt. Det är därför viktigt att det finns en genderpolicy för denna typ av bistånd.

#### Genderutbildning

Att utbilda personalen i genderfrågor har varit ett nyckelområde inom genderarbetet. Tidigare har genderutbildning främst varit ett sätt att medvetandegöra personalen men idag lägger man allt mer vikt på att utveckla kompetens för implementering och metodologi. Tonvikt har på senare tid även lagts vid att nå ledningsnivå, konsulter och institutioner. Likaså har betydelsen av uppföljning och vidareutbildning uppmärksamats.

#### Data

Bristen på data och statistik som visar genderförhållanden är uppenbar. Nästan alltid presenteras statistik i aggregerad form. Att arbeta med statistik och data uppdelad på män och kvinnor är viktigt i alla faser av biståndcykeln.

#### Genderprofiler

Ett viktigt instrument för genderarbetet är god tillgång på information om kvinnors och mäns faktiska förhållanden. Speciellt viktigt är att man ställer kvinnornas situation i relation till männens situation vad gäller bl.a. tillgångar, makt och ansvar. Önskvärt är att man analyserar kvinnors och mäns situation i ett större perspektiv. Många gånger har de dokument som fokuserat kvinnors situation haft en allt för snäv inriktning och inte lyckats sätta kvinnors situation i relation till samhället i övrigt. Det är viktigt att genderprofiler innehåller ett genderperspektiv baserat på den makroekonomiska, politiska och juridiska verkligheten.



#### 4.3.4 Kommentarer

Att ensidigt stödja kvinnoprojekt innebär en risk för att kvinnoaspekter blir satta åt sidan inom den reguljära verksamheten varför det blir svårt att påverka den långsiktiga utvecklingen på ett tillfredsställande sätt. Ett annat problem med kvinno-specifika insatser är att dessa kan tjäna som en ursäkt för att inte ta med genderaspekter i det generella biståndspaketet. På detta sätt upprätthålls kvinnors marginaliserade position. Kvinnoprojekt fyller dock fortfarande en viktig funktion. Kvinno-specifika projekt som koncentrerar sig på att stärka kvinnors position och makt i samhället (t.ex. stöd till kvinnogrupper som arbetar för lagändringar) kan ha minst lika stor effekt på den allmänna utvecklingen för kvinnor som ett kvinnointegrerat projekt utan specifikt syfte att främja kvinnors ställning i samhället. Kvinno-specifika insatser har också fördelen att de ger synbara effekter på kort sikt, speciellt vad gäller praktiska genderbehov.

Tyvärr har det varit svårt att tillämpa integrationsstrategin i praktiken. SIDA:s arbetsgrupp om gender och fiskerinäringen fastslår t.ex. att erfarenheten visar att även när det råder enighet om genderintegration är de konkreta resultaten få. Många givare har därför fortsatt med kvinno-specifika insatser som ett komplement.

Vad gäller frågan om praktiska och strategiska genderbehov finns det en tendens att se de strategiska behoven som viktigare än de praktiska. Vi håller med om att det är viktigast för den långsiktiga samhällsutvecklingen, och för kvinnors möjlighet att delta och påverka utvecklingen, att man prioriterar strategiska genderbehov. Men kvinnors speciella behov går inte alltid att särskilja; praktiska och strategiska behov sammanfaller ofta. Många gånger underskattas de praktiska behovens inverkan på kvinnors situation. Om man tillfredställer ett praktiskt genderbehov ser man oftast inte några direkta strategiska resultat, men på litet längre sikt kommer möjligheten för

kvinnorna att själva formulera och arbeta för strategiska förändringar att öka, om deras praktiska behov är någorlunda tillgodosedda.

#### 4.4 Vilken typ av bistånd gynnar kvinnor?

De flesta torde vara ense om att rådande kulturella och sociala mönster i de flesta länder, om inte alla, missgynnar kvinnor. Denna diskriminering existerar även i den industrialiserade världen men drabbar ofta kvinnorna i utvecklingsländerna hårdare, både vad gäller arbetsbörda och brist på ekonomiska resurser. För Sveriges del, vars bistånd enligt vårt övergripande fattigdomsmål, syftar till att höja de fattigaste folkens levnadsnivå, borde biståndet rikta sig till kvinnor i stor utsträckning. Danskarna, som också har ett fattigdomsmål, säger i ett av sina senaste policydokument att "ett välriktat danskt bistånd skall i större utsträckning nå kvinnor än män". Frågan blir då naturligtvis vilken typ av bistånd vi skall ge om vi vill främja kvinnor.

Mot denna bakgrund skall vi söka belysa hur olika typer av bistånd når män respektive kvinnor. Det är svårt att dra generella slutsatser om vilken typ av bistånd som främjar kvinnor bäst. Hur man bereder, planerar, implementerar och följer upp genderaspekter i biståndsinsatserna kan vara av väl så stor betydelse. Vi vill dock kortfattat beskriva några viktiga genderaspekter vad gäller sektorstöd, bilateralt kontra multilateralt bistånd och vad gäller programstöd kontra projektstöd. Denna korta kartläggning skall också fungera som en bakgrund till kapitel 7, där vi kommer att redogöra för hur det svenska biståndet utvecklats över tiden vad gäller olika typer av bistånd.

##### 4.4.1. Sektor- och projektstöd

Enligt ett handlingsprogram som antogs av FN 1980 är insatser inom hälsovård, utbildning, undervisning och arbete speciellt viktiga sektorer för kvinnor. Denna prioritering är vanlig även idag, 15 år senare.



Fortfarande förespråkar många intuitivt satsningar på sociala sektorer så som hälsa och utbildning när man diskuterar "kvinnobistånd". De flesta biståndsmyndigheter har också diskuterat i termer av s.k. "mjuka" sektorer som man mer eller mindre underbyggt anser speciellt gynna kvinnor. Men analysen är ofta svag. Ibland görs en skillnad mellan sociala sektorer och s.k. produktiva sektorer, inte sällan med en antydning att sociala sektorer därmed inte är produktiva.

Då oftast sociala sektorer betonats när man riktat bistånd till kvinnor är det viktigt att klargöra att sociala investeringar kan vara produktiva och att bistånd riktat till kvinnor inte är någon form av mindre effektivt bistånd som enbart ges av rättviseskäl utan effektivitetskrav. Aktuell forskning visar att löpande statliga utgifter är en av få variabler som är korrelerade med ekonomisk tillväxt (WP, 44) och att det är viktigt att klargöra att sociala investeringar kan vara lika produktiva som andra investeringar. Collier, (WP, 44), påpekar också att män de facto utnyttjar den offentliga sektorn relativt sett mer än kvinnor i utvecklingsländerna. Alltså skulle man t.o.m kunna säga att män påverkas mer än kvinnor av en minskad offentlig sektor och att investeringar i sociala sektorer gynnar män mer än kvinnor då kvinnor inte i lika stor utsträckning har möjlighet att gå i skolan, uppsöka sjukhusen etc.

Teknikorienterat bistånd däremot har oftast setts som mansorienterat och anses därmed inte gynna kvinnor i någon större utsträckning. Emellertid kan man tänka sig att t.ex. ett vattenkraftverk som ger landsbygden tillgång till elektricitet främst skapar bättre villkor för kvinnorna, som utför en stor del av sina sysslor under mörka kvällar. Det finns också undersökningar som visar att kvinnor på landsbygden i stor utsträckning efterfrågar bättre kommunikationer och vägar. Detta beror på att kvinnorna, som säljer sina produkter på olika lokala marknader, ofta har mycket lång väg att gå. Bra lokala byvägar förbättrar deras gångväg och ökar utbudet av bussförbindelser.

Enligt Collier, (WP,44), upprätthåller de flesta biståndsprojekt, åtminstone i Afrika, en struktur som inte gynnar kvinnor. Collier menar att givarnas projektstöd oftast utgår från existerande produktionsförhållanden, dvs. att kvinnor arbetar med produktion och distribution av lokala grödor och det är insatser inom detta område man stödjer. Givarna bortser då ifrån att kvinnor skulle gynnas mer av en strukturomvandling som leder till att kvinnor lämnar den egna livsmedelsproduktionen och började arbeta inom lättare industri, särskilt som en ökad livsmedelsproduktion sänker relativpriserna på livsmedel.

Kvinnor arbetar i allt större omfattning inom lättare industri, speciellt i Asien. Att kvinnor på detta sätt skaffat sig löneinkomster har säkert till viss del ökat deras självständighet och makt inom familjen även om kulturella och sociala faktorer gör att kvinnor i många utvecklingsländer trots ökad löneinkomst inte alltid ökat sin självständighet. På lång sikt har emellertid kvinnors ökande betydelse för familjens försörjning även betydelse för kvinnors status och självständighet. Att hjälpa mottagarländerna med att stärka utbildningssektorn och att sänka skolavgifter eller ta bort dessa är ett bistånd som gynnar kvinnans ställning på lång sikt. Ett problem med bistånd till utbildning är att de största utgifterna i denna sektor är av löpande karaktär, vilket givare i princip helst inte vill betala.

Utbildning av flickor och kvinnor har visat sig vara mycket effektiv både vad gäller att tillgodose praktiska genderbehov (utbildning skapar möjlighet till arbete och inkomster) och strategiska genderbehov (utbildning skapar självständighet, kunskaper och ökad status, t.ex. WB 1994, Appleton et.al, 1990, och Summers 1992). En höjd utbildningsnivå bland kvinnor, speciellt på längre sikt, ger förutsättningar för kvinnor att öka sin kompetens och kunna påverka den allmänna utvecklingsprocessen. Undervisning kan ha en mångfald olika inriktningar, alltifrån analfabetiseringskampanjer till vidareutbildning inom industrin. Vilka områden som skall prioriteras beror naturligtvis på det enskilda mottagarlandets behov och förutsättningar.



Kvinnors brist på finansiella resurser har uppmärksammats på ett flertal sätt. Man vet genom forskning att kvinnor har svårt att utveckla sitt jordbruk genom t.ex. ökad gödsling, mer bekämpningsmedel eller nya grödor då detta kräver ökade investeringar. Kvinnor har därför ofta lägre avkastning per hektar än sina manliga kolleger. Men vad man också sett är att då kvinnor fått tillgång till samma teknik och information som männen är de ofta produktivare än sina manliga kolleger (Ongaro, 1989). Man vet också att kvinnors ökade inkomster kommer hela familjen tillgodo vilket tyvärr inte är fallet när det gäller mäns extra inkomster.

Att ge kvinnor tillgång till krediter som gör det möjligt att utveckla jordbruket eller annan verksamhet kan innebära stora möjligheter för kvinnor att öka både sin egen och barnens standard och livskvalitet. Generellt sett har lån den fördelen att personen som tar lånet själv väljer vad pengarna skall användas till (pengarna allokeras till "rätt"område). Att en person väljer att ta den kostnad ett lån innebär ökar ansvarskänslan för investeringen i förhållandet till en gåva (bärkraftigheten ökar). Dessutom ger ökade lånemöjligheter kvinnor mer självständighet gentemot manliga släktingar som annars ofta får ställa upp som långivare direkt eller som låntagare och ge kvinnan lån indirekt. Likaså ökar självbestämmandet om kvinnor ges tillgång till krediter då de själva kan avgöra vilka investeringar lånet skall gå till.

Det förekommer inte sällan att mottagarnas och givarnas prioriteringar, speciellt vad gäller kvinnobistånd, skiljer sig åt. För att lösa detta har givarna bl.a. utformat särskilda kvinnoprojekt. Vi vet tyvärr vad som oftast händer med projekt för vilka mottagarlandet inte har något större intresse; de löpande utgifterna betalas inte och när biståndsgivarna drar sig ur faller projektet.

Ett sätt att lösa detta problem är att givarna ställer sig villiga att betala en del (eller allt) av de löpande kostnaderna inom områden där kvinnor har speciellt intresse. I ekonomiska termer betyder detta att man gör vissa typer av utgifter relativt billiga vilket bör få regeringen att föredra denna typ av utgift relativt andra utgifter. Att på detta sätt gå in och stödja landets egna satsningar inom vissa områden gör att bärkraftigheten i biståndet ökar. Med en gendertemnologi skulle vi kunna kallade denna strategi "selektiv mainstreaming".

Detta innebär att man bör koncentrera delar av biståndet till sektorer, områden och projekt som man anser vara av speciell vikt ur genderynsvinkel. Vilka områden som skall prioriteras kan naturligtvis variera över tiden och mellan olika länder. Utöver denna strategi att stödja landets egna prioriteringar inom viktiga sektorer (t.ex. utbildning) kan det också finnas anledning att speciellt arbeta med genderfrågor och genderintegration inom utvalda områden (t.ex. strukturanpassningsprogram). Det behöver ju inte vara så att de områden som är speciellt viktiga ur genderynsvinkel har ett utarbetat genderkoncept, troligen tvärtom.

#### 4.4.2 Bilateralt kontra multilateralt bistånd

Det är lättare att inkludera gendaspekter i det bilaterala biståndsarbetet då Sverige självt kan prioritera gendaspekter i sin egen verksamhet. Att inkludera genderverksamhet i det multilaterala samarbetet kräver mer arbete men är av mycket stor vikt då en betydande del av våra biståndsmedel går via internationella organisationer. Bistånd via EU är ett exempel på samarbete där Sverige kan vara pådrivande.

Även om det inte finns någon "naturlag" som säger att bilateralt bistånd skulle vara bättre från genderynsvinkel än multilateralt har prioriteringar av det bilaterala samarbetet en fördel i den mån som det



enskilda landets och de multilaterala organisationernas värderingar skiljer sig åt. Enligt Collier, (WP,44), sätter förmodligen de nordiska länderna genderfrågor högre upp på prioriteringslistan än många multilaterala organisationer. Därför skulle genderaspekter bättre kunna integreras i det bilaterala biståndet.

#### 4.4.3 Programstöd

Programstöd infördes bl.a. därför att projektstöd visade sig medföra problem med bl.a. bärkraftighet och löpande kostnader. Det kännetecknande för programstöd är att utbetalningen inte är öronmärkt till en speciell utgift, till skillnad från projektstöd där insatsen går till ett klart avgränsat ändamål. Eftersom programstödet till sin karaktär därmed är mer "osäkert" då vi inte exakt vet vad pengarna i slutändan finansierar, ställer man ofta upp olika former av villkor på prestationer och resultat i samband med att programstöd bereds. Denna osäkerhet i programstödet i jämförelse med traditionellt projektstöd gäller även genderfrågor. I samband med programstöd har hittills mycket få villkor satts upp vad gäller gender och kvinnofrågor.

#### 4.4.4 Strukturanpassningsprogram (SAP)

Den ekonomiska krisen i många utvecklingsländer framtvängde under 1980-talet en sanering av deras ekonomier. Världsbanken och IMF, som i hög grad svarade för utformningen av reformpaketen, ställde saneringen som villkor för stöd i form av lån. De vanligaste reformerna har varit devalveringar, privatiseringar, minskad offentlig konsumtion och förändringar i relativpriser. Dessa reformer har syftat till att åstadkomma balans i ekonomin genom att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt (t.ex. öka producentpriserna för bönder) och samtidigt minska utgifterna (t.ex. nedskärningar av offentlig verksamhet).

I teorin borde kvinnorna som producerar merparten av livsmedel gynnas av reformerna, då mycket vikt har lagts vid att höja producentpriserna. Men i utformningen av programmen har man förbisett ekonomins könsuppdelning. Kvinnor har inte samma tillgång till och kontroll över produktionsfaktorer så som land, arbete, teknik och kapital som män. Speciellt arbetsdelningen i den könsuppdelade ekonomin sätter en del ekonomiska antaganden ur spel.

Ett annat problem i traditionell, neoklassisk nationalekonomi är synen på hushållet som en enhet. I anpassningsprogrammen antas, som i nästan all traditionell ekonomisk analys, att hushållet består av två vuxna och deras barn och att man gemensamt försöker maximera nyttan för hushållet i dess helhet. Den utökade familjen och existensen av polygami beaktas inte. Likaså negligeras förekomsten av motstridiga intressen inom hushållet.

Kvinnor kan i allmänhet inte öka utbudet av sina varor i någon större utsträckning på grund av brist på krediter, brist på utbildning och främst på grund av att de inte kan arbeta mer. Tiden räcker helt enkelt inte till. En arbetsdag på 16-18 timmar är inte ovanlig för afrikanska kvinnor. Då kvinnor har det övergripande ansvaret för familjen har de inte samma handlingsutrymme som män och kan därför inte konkurrera på samma villkor. Dessutom saknar många kvinnor "rätt" till vinsten av sin egen produktion (mannen förfogar över familjens tillgångar), vilket gör att incitamenten för kvinnan att reagera på prisförändringar sätts ur spel. Denna problematik går igen i de flesta strukturanpassningsprogrammen; då kvinnor inte har resurser och makt kan de inte reagera som rationella aktörer på marknaden, vilket teorin bakom strukturanpassningen kräver för att reformprocessen skall lyckas.

Tanken att inkludera genderanalys i reformprogrammen är inte ny. Många ekonomer, bl.a. Collier 1989 och Palmer 1991, har hävdats att reformernas effekt och effektivitet skulle tjäna på att hänsyn togs till



genderskillnader i samhället. Likaså har ett antal ekonomer kommit med förslag på hur anpassningsprogrammen skall förbättras ur gender-synvinkel, bl.a. Elson 1993. Hon föreslår att man skall spåra effekterna av strukturanpassningsprogrammen genom att analysera förändringar i ett antal variabler så som inkomster, priser och offentlig service och förändringar i tidsanvändningen för betalt arbete, icke betalt arbete och fritid.

Inom SPA, Special Programme of Assistance for Africa, har det framförts liknande tankar. Vid ett seminarium 1994 om gender och ekonomi fastslogs att beaktandet av genderaspekter skulle förbättra reformerna. Att genomföra strukturprogram som ökar kvinnors arbetsbörda utan att samtidigt kompletterar åtgärderna med investeringar som ökar tillgången på t.ex. service och infrastruktur är ohållbart. Man fastslog även att genderanalysen skall ta hänsyn till;

- Inverkan på ekonomiska val och strategier och resultat av att kvinnors arbete till stor del är osynligt i gängse ekonomiska tänkandet, analyser och modeller.
- Den stora obalansen i arbetsfördelningen mellan män och kvinnor.
- Relationerna inom hushållen och olikheter mellan hushåll.
- Kapaciteten att ta initiativ som beror bl.a. på olika tillgång till och kontroll över ekonomiskt produktiva resurser.

En analys som bygger på insikten att män och kvinnor på grund av genderförhållanden reagerar olika på ekonomiska reformer och även har olika möjligheter att reagera är en förutsättning för lyckade reformprogram. Att påverka dem som arbetar med utformningen av programmen så att de beaktar genderaspekterna är förmodligen en av de viktigaste faktorerna för ett fungerande reformarbete i framtiden.

#### 4.4.5 Sammanfattning

Genderaspekterna måste beaktas i analysen av stödet till alla sektorer, hårda som mjuka. Sett i ett genderperspektiv finns det inte heller någon sektor som alltid är mindre lämplig att stödja med bistånd än någon annan sektor.

Då biståndet varit inriktat på de så kallade mjuka sektorer under lång tid kan det finnas anledning att speciellt lägga de "hårda" sektorerna under en genderlupp för att se hur bistånd till dessa sektorer skall utformas för att jämställdhetsaspekter skall integreras. Dessa sektorer har ofta en högre status, större budget och mer acceptans från mot-tagarländernas sida vilket förbättrar utsikterna för att projektet skall överleva på lång sikt utan biståndspengar, dvs. bärkraftigheten ökar.

Vi är skeptiska mot att entydigt prioritera en sektor framför andra men vill ändå framhålla utbildning som ett mycket viktigt område för kvinnors möjligheter att på lång sikt förändra och påverka sin situation. Utbildning har visat sig tillgodose både praktiska och strategiska genderbehov på ett sätt som är svårt att uppnå inom andra sektorer.

Stödets utformning är viktig. Olika länder har olika behov av stöd vilket gör att man måste vara flexibel och ge stöd till de för landet relevanta sektorerna men med ett genderperspektiv oavsett sektor. I jakten på integrering har det ibland blivit svårt att föreslå fler kvinnoprojekt eller satsningar på någon speciell sektor. Det kan ha varit riktigt med tanke på att kvinnofrågor och genderarbete kommit att marginaliseras i många kvinnoprojekt och därmed aldrig kom att påverka den generella utvecklingsprocessen. Vi tror att faran kanske inte är lika stor idag då medvetenheten om genderfrågor ökat i givar-samfundet och att det är viktigt att "våga" prioritera. Detta innebär inte att man skulle släppa tanken på genderintegration i alla sektorer men



att man identifierar speciella områden och sektorer inom den generella verksamheten som man under längre eller kortare tid prioriterar när det gäller genderarbete. Ett sätt att prioritera är att betala delar av ett mottagarlands utgifter för en sektor, t.ex. utbildning, vilket gör att denna sektor sett ur mottagarlandets ögon blir relativt billig och därmed bör föredras.

Att ge ett generellt svar på frågan vilken typ av bistånd som gynnar kvinnor är svårt med tanke på de enorma variationer som råder mellan olika mottagarländer och mellan olika biståndsinsatser, även inom samma sektorer. Flexibilitet är därför ett nyckelord, både vad gäller mottagarländer och sektorer.

Strukturanpassningsprogrammen har medfört en stor politisk och ekonomisk omvälvning, särskilt i Afrika. Speciellt kvinnorna drabbas av effekterna av att de antaganden som ligger till grund för dessa reformprogram inte hållit streck. De har framförallt drabbats av en ökad arbetsbörda. Reformerna må ha varit nödvändiga men deras utformning har varit bristfällig, bl.a. från gendersynpunkt.

Kvinnorna gynnas av en väl fungerande och stabil makroekonomisk miljö då en sådan bl.a. möjliggör en bättre och säkrare offentlig verksamhet. Sverige bör arbeta för att framtida anpassningsprogram bygger på en bättre genderanalys. Ett viktigt steg kan vara att inför varje föreslagna reform fråga sig hur olika grupper, bl.a. kvinnor, påverkas. Vilka påverkas av höjd skatt på tobak, vilka påverkas av höjda skolavgifter, vilka drabbas av minskade subventioner på mat och gödning? Utifrån svaren på dessa frågor kan man anpassa reformprogrammen så att hänsyn tas till genderaspekterna.

Att gender och kvinnoaspekter beaktas i den makroekonomiska analysen på allvar och inte bara som ett appendix i det obligatoriska fattigdomsavsnittet bör vara av högsta prioritet. Här gäller det att påverka ekonomer i allmänhet och dem som utformar programstöd i synnerhet.

## 5. Utländska erfarenheter

### 5.1 Inledning

Vi har valt att se på tre biståndsmyndigheter och två andra organisationer, nämligen Canadian International Development Agency (CIDA), Danish international development agency (Danida), Directorate General on International Cooperation (DGIS), the World Bank (WB) och Development Assistance Committee (DAC). Vi har valt dessa organisationer då vi tror att jämställdhetsarbetet i dessa organisationer kan vara intressanta att jämföra med svenska erfarenheter. Danmark, Kanada och Holland ligger relativt väl framme med genderarbetet i sitt utvecklingssamarbete. DAC är ingen biståndsorganisation men kan ändå tjäna som jämförelsegrund. Världsbankens stora och ökande betydelse på biståndsområdet både vad gäller policy och finansiella flöden gör det naturligt att ägna även denna organisation uppmärksamhet.

Vi presenterar organisationerna var för sig och koncentrerar oss på respektive organisations gender- och kvinnopolicy vad gäller mål, strategi och dokument. Vi redogör för organisationens institutionella struktur vad gäller kvinnorelaterat bistånd och vilka metoder man använt sig av för att inlemma genderfrågor i sitt arbete.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Detta kapitel är baserat på en konsultrapport som gjorts på vårt uppdrag. Konsultrapporten finns i sin helhet som ett working paper, nummer 41, utgivet av SAU med titeln WID policies of CIDA, DANIDA, the Netherlands, the World Bank and the DAC författad av Annet Lingen, Institute of Social Studies Advisory Services ISSAS i Nederländerna.



## 5.2 CIDA

### 5.2.1. Policy

#### a) mål och strategier

Redan 1987 antog Kanada ett gendermål för biståndspolitik. I Kanadas övergripande dokument "Sharing our future" från 1987 anges som det primära målet att "hjälpa de fattigaste länderna och de fattigaste människorna att hjälpa sig själva". Sex huvudmål finns angivna i dokumentet varav ett är "increased participation of women". 1992 omformulerades målet: "strengthen the full participation of women as equal partners in the sustainable development of their societies". Man påpekar att detta är ett medvetet strategival från en koncentration på att ge kvinnor resurser till att koncentrera sig på kvinnor och mäns genderrelationer och maktstrukturen i samhället. Att både män och kvinnor ges makt, möjlighet att delta och ta beslut i utvecklingsprocessen bedöms som det viktigaste. Med Mosers terminologi (se 4.2 ovan) skulle vi säga att CIDA går från koncentration på "rättvisa" till koncentration på "makt".

#### b) dokument

De senaste tio åren har CIDA framställt en rad policydokument rörande kvinnorinriktat bistånd. 1984 presenterade ledningen det första "policy framework and Implementation Strategy for Women in Development" för CIDA. Det övergripande målet var att säkerställa att alla CIDAs aktiviteter gynnar kvinnor både som mottagare och aktörer. 1986 presenterades en "Plan of Action" för att underlätta implementeringen av denna policy. Det senaste policydokumentet kom 1992. Där påpekar man vikten av att de generella målen specificeras och konkretiseras så att de i realiteten kan genomföras på sektor- och programnivå.

CIDA anger som sina övergripande gendermål;

- Att uppmuntra och stödja initiativ i utvecklingsländerna som ökar kvinnors deltagande i den ekonomiska, politiska och sociala processen; förbättra kvinnors inkomstnivåer och ekonomiska villkor; förbättra kvinnors tillgång till hälsa och familjeplanering; kvinnors utbildningsnivå och uppmuntra arbetet med kvinnor och mänskliga rättigheter.
- Att arbeta mot diskriminering av kvinnor.
- Att stödja aktiviteter i Kanada och bland CIDAs partners som gör det möjligt att effektivt integrera ett genderperspektiv i utvecklingsarbetet.
- Att stärka den institutionella kapaciteten inom CIDA så att genderaspekter till fullo är integrerade i program, policy, projekt och aktiviteter.

Sedan 1980-talet har man betonat olika områden. Periodvis har något område prioriterats medan andra tonats ned. I dokumentet från 1984 betonades möjligheten för kvinnor att tjäna egna pengar. I policydokumentet från 1992 anges inget speciellt område medan det i 1993 års utvärdering talas om vikten av makt och juridiska rättigheter.

En svaghet i dokumentet från 1992 förefaller vara att man inte tillräckligt beaktar hur man skall operationalisera mål och strategi. Desutom sätter man inte upp prioriteringar eller specifika mål eller delmål för implementeringen. Vad gäller tilldelning av resurser för att uppfylla gendermål anges bara i allmänna ordalag att resurser skall ges för att inkorporera genderaspekter.



### 5.2.2 Strategi

Integrering (mainstreaming) är den vedertagna strategin inom CIDA. Till stor del har man formaliserat sitt arbetssätt, vilket bl.a. inneburit arbetsplaner, checklistor, kodning av projekt etc. Trots detta relativt systematiska tillvägagångssätt finns fortfarande ett behov av att förbättra integrationen av genderfrågor. Dessutom finns fortfarande problem med att operationalisera aktiviteterna.

Även om integration är den övergripande strategin inom CIDA använder man sig av kvinnospecifika insatser i de fall där det anses nödvändigt med speciella insatser. Man poängterar även vikten av dialog med mottagarna för att uppmuntra strukturella förändringar.

### 5.2.3 Institutionell struktur

1984 gjordes all personal ansvarig för att implementera WID i sitt arbete. Dessutom finns en WID-direktion, en "WID-steering committee" och handläggare med speciellt WID-ansvar på varje fackområde plus WID koordinatörer.

WID-direktionen hade 4 heltidstjänster 1993. Då efterfrågan på hjälp varit större än vad WID-direktionen kunnat erbjuda har man även utnyttjat konsulter.

I utvärderingen från 1993 sägs att WID-enheten är olämligt placerad i organisationen om den skall kunna påverka policynivån och att den dessutom är underbemannad. Mer personalresurser krävs om man skall kunna fullgöra både policy- forsknings- och rådgivningsfunktionerna.

### 5.2.4 Metoder för att inlemma genderfrågor i organisationen

#### a) Personalutbildning

Då alla i organisationen är ansvariga för implementeringen av genderaspekter har hela personalen fått genomgå en basutbildning i "kvinnans roll i utvecklingsprocessen" vilket sägs ha ökat gendermedvetenheten. CIDA har även sedan 1990 en mer praktiskt inriktad kurs i genderanalys som skall ge vägledning med arbetet att inlemma genderfrågor i det dagliga arbetet.

#### b) WID-landstrategier

1993 hade man utarbetat WID-strategier för 27 länder. Dessa skall innehålla baslinjedata, rekommendationer för kvinnospecifika insatser och rekommendationer om insatser i ordinarie program. Landstrategin skall även ge information om aktiviteter som behövs för att integrera genderaspekter i enskilda projekt. Det noteras i utvärderingen från 1993 att landstrategierna tyvärr varierar i utseende och format, att de ger en bristfällig information och är svaga i sina analyser. De är dessutom i allmänhet vaga även vad gäller mål, ansvar för resultat och ramar för tidsåtgång.

#### c) WID-annex till Approval memorandum

I det s.k. WID-annexet kontrolleras att man tagit hänsyn till WID-aspekter. Det skall fyllas i för alla projekt och innehåller frågor om huruvida kvinnor var konsulterade i planeringsfasen, förväntade WID-resultat, kvinnors deltagande i projektet, identifikation av eventuella svårigheter för kvinnor att medverka och om WID-expertter varit inblandade i projektet.



Kontrolldokument av det här slaget kan vara ett viktigt instrument men risken är att de fylls i rutinmässigt som ett "sista-minuten-jobb" och att kvaliteten varierar kraftigt beroende på den enskilde handläggarens engagemang för frågan.

### 5.2.5 Hur har CIDAs WID arbete fungerat?

Utvärderingen från 1993 av CIDAs WID-arbete under perioden 1984-1992 påpekar att under de sista åren på 1980-talet bedrevs en hel del genderarbete inom CIDA. En stor del av personalen fick genderutbildning, en tredjedel av landprogrammen innehöll WID-strategier, projekten WID-bedömdes i stor utsträckning och WID-specifika projekt ökade i antal. Många projekt innehöll gendermoment och många äldre program omarbetades så att genderimplikationer beaktades. Under 1990-talet har emellertid arbetet med att integrera genderfrågor gått bakåt. Färre WID-specifika projekt har beretts och det finns en allmän skepsis bland personalen om WID-arbetets effektivitet.

Dessutom kan tilläggas:

- Det har varit svårt att identifiera vem som har ansvaret för att gender integreras i organisationens arbete.
- Mycket finns att förbättra vad gäller operationaliseringsfasen.
- Utbildningen inom WID behöver förbättras och följas upp kontinuerligt.
- Man är alldeles för optimistisk i sin tro att CIDAs policy verkligen tränger ned till organisationer och myndigheter som verkställer biståndet. Enskilda organisationer och konsulter påverkas inte alls i så stor utsträckning av CIDAs WID-policy som man tror. Mer än 75% av

partnerorganisationerna ansåg att CIDAs WID-policy hade ingen eller liten påverkan på deras arbete.

- Arbetet med WID-frågor har varit för decentraliserat. Steering committee, direktionen och WID-koordinatorerna har arbetat parallellt utan gemensam ledning.
- De finansiella och personella resurserna till direktionen har varit otillräckliga.
- I planeringsdokument och i samarbetsavtal med mottagarländerna har mätbara gendermål inte angivits i tillräcklig utsträckning.



## 5.3 DANIDA

### 5.3.1 Policy

#### a) Mål och strategier

DANIDAS bistånd är fattigdomsinriktat. Då kvinnor utgör majoriteten av världens fattiga skall ett välriktat danskt bistånd nå kvinnor i större utsträckning än vad det når män (DANIDA, Women in development, 1993). Bland kriterierna för valet av mottagarländer av danskt bistånd, som fastlades av Folketingets utrikesutskott 1989, anges att det måste finnas en samsyn om vikten av att inlemma kvinnor i utvecklingsprocessen.

I "Plan of Action" från 1987 betonas vikten av att kvinnor ges tillgång till resurser och att man skall uppmärksamma kvinnors delaktighet i ekonomin. I de senare WID-dokumenterna betonas behovet av att "uppmärksamma gendreskillnader mellan män och kvinnor och i en dialog med kvinnor ge dem möjlighet att själva definiera utvecklingsmål utifrån sina egna erfarenheter" vilket kan ses som en övergång från koncentration på "effektivitet" till koncentration på "makt".

#### b) dokument

1987 presenterades DANIDAS första övergripande strategidokument, som en första del i en plan för att integrera kvinnor i det danska biståndet, där man som princip anger att kvinnor skall integreras på lika villkor som män. 1988 presenterades WID-planer för ett antal sektorer (vatten, hälsa, jordbruk och stadsslum). Även WID-program för fyra länder lades fram det året.

Under de sista åren av 1980-talet fortsatte arbetet med att integrera WID-aspekter i det danska biståndet och man kan även se en förskjutning från WID till gender. Istället för att se kvinnor som en homogen grupp utanför utvecklingsprocessen ser man mer på relationer mellan män och kvinnor. Den nya WID-policyn presenterades 1993 i dokumentet "Women in Development. Danida's WID Policy Towards the Year 2000".

### 5.3.2 Strategi

Fullständig integrering (mainstreaming) är huvudstrategin samtidigt som det kan förekomma specifika kvinnoprogram. Kvinnospecifika insatser ses som positiva då de kan korsbefrukta även reguljära program. För att lyckas med integrering av genderfrågor i verksamheten anses det nödvändigt att stärka kvinnors roll i planeringsprocessen, i beslut om projekt och i implementeringen. Utbildning av kvinnor ses som ett viktigt redskap för att uppnå integrering liksom att stärka kvinnoorganisationer och nätverk i mottagarländerna.

### 5.3.3 Institutionell struktur

Danmarks biståndsförvaltning omorganiserades 1991 då en "sydgrupp" inrättades inom utrikesdepartementet. Man ville inlemma utvecklingsfrågorna i de övriga utrikespolitiska frågorna. Dessutom ville man decentralisera från huvudkontoret till ambassaderna. På huvudkontoret finns en "jämställdhets- och WID-enhet" som ansvarar för internationella jämställdhetsfrågor, utformning och verkställandet av WID-policyn, vägledning och utbildning. Med tanke på alla uppgifter är enheten liten, två personer, en chef som är expert på internationella



jämställdhetsfrågor, och en WID-rådgivare som svarar för all WID-policy när det gäller det bilaterala biståndet. I framtiden skall man även knyta en "WID-technical adviser" till arbetet med att gå igenom projektförslag. På ambassaderna har Danmark tillsatt WID-rådgivare vars främsta uppgifter är att ha en dialog med mottagarlandet, att bevaka integrationen av WID-aspekten i den generella verksamheten och att administrera kvinnoprojekt. I flertalet fall har WID-rådgivaren inte erhållit någon speciell utbildning och denna uppgift har lagts på toppen av andra arbetsuppgifter. I fyra mottagarländer har dessutom lokala WID-rådgivare rekryterats. Erfarenheterna så här långt visar att de lokalanställda WID-rådgivarna har haft svårigheter i sitt arbete, delvis på grund av att de är lokalanställda, men även på grund av att uppgiften som rådgivare är svår.

#### 5.3.4 Metoder för att inlemma genderfrågor i organisationen

För att uppnå sitt integreringsmål skall man anstränga sig att;

- sätta upp realistiska gendermål.
- kvotera kvinnligt deltagande.
- öronmärka tillgångar till genderarbete.
- förbättra systemet för ansvarsfördelning.
- använda sig av checklistor för att säkerställa att kvinnor deltar och att genderfrågor implementeras i alla stadier av projektcykeln.

För att på lång sikt lyckas med gendermålen måste man även:

- kartlägga ojämlikheter i den makroekonomiska politiken och utveckla metoder och analyser för att komma till rätta med dessa.

- se till att en stor del av de offentliga utgifterna går till sektorer man bedömer gynna kvinnor. Man anger hälsa, utbildning, vatten, jordbruk och sanitet.
- se till att resurser flyttas från den militära sektorn till produktiva och sociala sektorer.
- stödja kvinnors rättigheter i allmänhet och i synnerhet stödja ansträngningar för att utrota våld mot kvinnor i alla dess former.

#### 5.3.5 Hur har DANIDAS WID-arbete fungerat?

En stor utvärdering av Danidas WID-arbete gjordes under perioden mars 1993 till juli 1994 av externa konsulter som en del i arbetet med att skapa DANIDAS nya WID-dokument "Women in Development towards the year 2000". I utvärderingen framkommer bl.a. följande:

- Även om termen WID används är analysen i dokumentet baserat på genderskillnader mellan män och kvinnor.
- Det finns få exempel på generella projekt som integrerat gendaspekter i planering och beslutsprocessen. Kvinnors ses som mottagare och inte som aktörer.
- WID- och genderanalyser finns inte i de generella projektens utvärderingar och uppföljande dokument och inte heller i statistik och datamaterial.
- Kvinnors behov och önskemål kan inte bestämmas i förväg av myndigheten utan måste utarbetas för varje projekt i samråd med kvinnor som deltar i och påverkas av projektet.
- Stora WID-projekt har generellt sett positiv effekt på kvinnors ekonomiska, juridiska och sociala status. Utvärderingen rekommenderar därför fler stora specifika kvinnoinsatser.



## 5.4 DGIS

### 5.4.1 Policy

I Nederländernas biståndsdokument från 1990, "A World of Difference", prioriterar man fyra teman, miljö, kvinnor och utveckling, fattigdom i städerna och forskning och teknologi. Vad gäller kvinnotemat betonas kvinnors självständighet ("autonomy"). 1993 kom ett nytt dokument i kölvattnet av de stora förändringarna i öst-väst relationen, "A World of Dispute" som koncentrerade sig mer på freds- och konfliktprocesser och mänskliga rättigheter. Dock står kvinnomålet kvar som ett av fyra prioriterade områden i Nederländernas bistånd.

#### a) Mål och strategier

I ett "Action Program" från 1987 beskrevs målet med WID-arbetet så som "structural improvement of the economic and social position of women by promoting their active participation in the development process". Kontroll och tillgång till olika resurser liksom att stärka kvinnoorganisationer var nyckelbegrepp. När WID-temat blev ett prioriterat tema för hela biståndspolitiken 1990 blev istället "autonomi" det nya nyckelordet. I "A World of Difference" beskrivs detta såsom;

- fysisk autonomi: full kontroll över den egna sexualiteten och fertiliteten.
- ekonomisk autonomi: lika tillgång till och kontroll över produktionen.
- politisk autonomi: möjlighet att forma egna politiska påtryckargrupper.
- socio-kulturell autonomi: rättighet till oberoende och självrespekt.

I en "ny" tolkning av autonomibegreppet från 1994 betonar Arbetsmarknad och socialdepartementet vikten av att;

- kvinnor ökar sitt deltagandet i beslutsfattande på alla nivåer i samhället.
- kvinnor har rätten över reproduktionen.
- arbete och inkomst är nyckel till minskad fattigdom.
- utbildningsnivån förbättras
- förbättra förståelsen för kvinnor i olika kulturer (speciellt kvinnors situation inom islam)

#### b) dokument

WID-teman har funnits på Nederländernas biståndsaftaga i nästan 20 år och har kontinuerligt utvecklats. Det första steget mot en kvinnopolitik kom redan med arbetet inför den första kvinnokonferensen i Mexico 1975. Det första officiella WID-policydokumentet kom 1980 och deklarerade att WID-aspekter skulle integreras i den allmänna övergripande policyn. 1987 presenterades ett andra policydokument för parlamentet, "the Women and Development Action Programme". Detta program innehöll ett stort antal aktiviteter som skulle genomföras fram till 1990. Sedan 1990, då ett WID-mål infördes för biståndet har WID-frågor stått högt upp på den politiska agendan i Nederländerna.

### 5.4.2 Strategi

Sedan DGIS började med WID-arbete har integrering (mainstreaming) varit den dominerande strategin. Sedan 1990, då "autonomi" blev ett prioritet tema, har man försökt strama upp arbetet i konkreta mål. I de senaste dokumenten använder man sig av termen gender när man diskuterar autonomi-målet. Genderanalys används som analytiskt redskap. Sedan 1990 anger man konkreta mål och delmål för olika länder och regioner. Man har även angett mål för biståndet i sin helhet.



1998 skall 50% av Nederländernas bilaterala bistånd, i sektorer relevanta för kvinnor, uppfylla DAC/WID-kriterierna vilka man definierar så som, kvinnor måste vara med i utformningsprocessen av projekten (särskilt viktigt är att konsultera kvinnor ur målgruppen), kvinnor ur målgruppen skall vara aktiva i implementeringsfasen, man måste identifiera varför kvinnor kan ha svårt att delta och därefter vidta åtgärder som underlättar för kvinnor att delta och WID-expertis måste konsulteras under hela projekt cykeln för att kvinnligt deltagande skall göras möjligt. Dessutom skall inget projekt som förväntas uppvisa negativa effekter för kvinnor få medel.

Sedan 1990 har också speciella insatser för att stärka kvinnors position i samhället fått ökade anslag och ökad betydelse, exempelvis stöd till internationella kvinnoorganisationer och till att stärka lokala WID-expertiser.

#### 5.4.3 Institutionell struktur

1977 anställdes den första WID-koordinatör på "Policy Preparation Office". 1991 skapades en speciell WID-enhet inom Sector/Special Programmes and Technical Advice Unit och enheten har nu omkring 8 heltidsanställda.

På ambassaderna finns även WID sektorspecialister som tillfälligt knyts till arbetet på ambassaderna. De skall ge råd och hjälp med att integrera WID i det dagliga arbetet, att upprätthålla kontakter med organisationer i mottagarlandet och delta i de årliga bilaterala förhandlingarna med mottagarländerna.

#### 5.4.4 Metoder för att inlemma genderfrågor i organisationen

En utvärdering från 1984 visade att det var ett glapp mellan policy och implementering vilket man försökt att minska på olika sätt. Idag används olika metoder för att inlemma genderarbetet. Bl.a. infördes "Development screening test" 1992, vilket är en procedur att säkra att projektidéer inte står i konflikt med autonomimålet (eller de andra tre huvudmålen Nederländernas bistånd). För att förbättra genderanalysen i denna procedur har man som komplement numera även en "Gender Assessment Studie" (GAS) som skall ge en fylligare bild av hur ett projekt antas påverka genderrelationer. Dessa båda dokument skall föreligga innan ett projekt sätts igång.

Ytterligare hjälp med att identifiera biståndets genderimplikationer får man genom de s.k. genderprofilerna, som introducerades 1993. Dessa skall ge en analys av relationerna mellan män och kvinnor på landnivå och innehålla kvantitativa och kvalitativa data liksom en analys av ekonomiska, sociala och kulturella skillnader mellan män och kvinnor i det enskilda landet.

Utbildning av personalen i gender blev obligatorisk 1989. Ett problem som DGIS delar med de flesta andra organisationer är att personalen är heterogen och därmed anser sig ha olika behov av utbildning. Dessutom är det svårt att få utbildningen så konkret att den lätt kan översättas i praktisk handling.

#### 5.4.5 Hur har DGISs WID-arbete fungerat?

Trots sina försök att konkretisera WID-problematiken och uppställa klarare mål finns problem med att operationalisera autonomikonceptet i praktiken.



Att ge kvinnor ökad makt dominerar tänkandet i Nederländernas WID-arbete men man har inte riktigt klarat ut distinktionen mellan det man kallar autonomi och gender.

Den senaste utvärderingen av DGIS WID-verksamhet gjordes 1990/91 och den visar att insikten i organisationen om vikten av att inkludera gendaspekter i arbetet är mycket hög. Emellertid har även DGIS problem att gå från ord till handling. Implementeringen är den svaga länken i genderarbetet trots stora satsningar på konkretiseringar av mål och medel. Dessutom utgör ansvarsfördelningen en svaghet; görs alla ansvariga för genderarbetet finns en risk att ingen känner sig ansvarig.

## 5.5 Världsbanken (WB)

### 5.5.1 Policy

Världsbankens övergripande mål är att hjälpa utvecklingsländerna att höja sin levnadsstandard genom att överföra kapital och kunskaper från den industrialiserade världen till utvecklingsländer. Kapitalet ställs till förfogande i form av lån och kunskaper genom tekniskt bistånd.

Efter 1980-talets koncentration på strukturanpassningsprogrammen har åter fattigdomsbekämpning blivit ett prioriterat ämne på bankens dagordning. Bl.a. sägs det att WID-policy är en del i arbetet med att bekämpa fattigdomen. Att investera i kvinnors utbildning, hälsa och att ge dem tillgång till resurser är en viktig strategi för fattigdomsbekämpningen.

#### a) Mål och strategier

Det övergripande målet för Världsbankens WID-policy är att stärka kvinnors deltagande i den ekonomiska utvecklingsprocessen. Man påpekar att detta "är viktig inte bara från rättvisesynpunkt utan också för att minska fattigdomen". Då kvinnor generellt sett har lägre utbildning och mindre resurser än män är deras produktivitet lägre än deras potential. Världsbankens syn är därför att investeringar i kvinnor ger snabba vinster både socialt och ekonomiskt. Att ta bort de hinder som står i vägen för kvinnors fulla deltagande i utvecklingsprocessen är därför mycket lönsamt. Man identifierar fem nyckelområden som speciellt viktiga i denna process;

- öka flickors skoldeltagande.
- förbättra kvinnors hälsa.



- öka kvinnors deltagande på den reguljära arbetsmarknaden.
- öka kvinnors möjligheter inom jordbrukssektorn.
- ge kvinnor tillgång till kapital.

#### b) Dokument

Världsbankens första dokument om WID presenterades 1979 men hade litet inflytande på verksamheten. 1987 gjordes en mer ambitiös satsning på att integrera genderfrågor och 1990 kom dokumentet "WID - A progress Report on the World Bank Initiative". I detta dokument redogör man för vikten av att integrera kvinnor i utvecklingsarbetet. Speciell vikt läggs vid att öka kvinnors produktivitet och förmåga att delta i den ekonomiska utvecklingen. 1994 framlades det senaste WID-policy-dokumentet från Världsbanken, "Enhancing Women's Participation in Economic Development". Detta betonar åter vikten av att kvinnor ges möjlighet att delta i den ekonomiska utvecklingsprocessen och att investeringar riktade mot kvinnor är nödvändiga. Man har dessutom presenterat en översikt av bankens genderaktiviteter i dokumentet "Gender Issues in Bank Lending: An Overview" som kom 1994.

#### 5.5.2 Strategi

Att integrera kvinnorna i Bankens ordinarie verksamhet (main-streaming) är den övergripande strategin. Detta gäller både för sektorarbetet och för strukturanpassningslånen. I arbetet på sektornivå skall kvinnofrågor integreras i policydialogen med låntagarna. I utarbetandet av landstrategier skall gender beaktas när det är relevant. Ansvar för att föreslagna förändringar genomförs vilar dock på låntagarna.

Även i arbetet med strukturanpassningslån skall genderfrågor beaktas. Banken har dock fått mycket kritik för att strukturanpassningsprogrammen förvärrat situationen för de fattigaste grupperna, dvs. ofta kvinnor och barn. Banken själv hävdar ofta att strukturreformerna initialt kan ha vissa negativa effekter för kvinnor initialt och att det därför kan ta en tid innan de positiva effekterna av reformerna når kvinnor. Analysen varför kvinnor drabbas hårdare av reformerna är dock otillräcklig. Det faktum att kvinnor på grund av könsroller arbetar mer tid och dominerar inom vissa verksamheter har inte analyserats i utformningen av strukturanpassningsprogrammen. Detta gör att kvinnors arbetsbörda har tenderat att öka ytterligare eller att flickor har fått ökat ansvar för hemarbete när man genomfört strukturanpassningsreformer.

Sammanfattningsvis kan sägas att Banken lägger större vikt vid de ekonomiska argumenten än vid rättviseargumentet. Bl.a. sägs att det är lättare att övertyga utvecklingsländerna med ekonomiska argument än med rättvisekrav. Man kan anta att även medarbetarna på Världsbanken har lättare att acceptera de ekonomiska argumenten.

Det bör också påpekas att det finns interna konflikter bland personer på Banken vad gäller WID-arbetet och t.ex. strukturanpassningsreformerna, vilket gör att ingen klar konsensus råder.

#### 5.5.3 Institutionell struktur

Den första WID-rådgivaren började på Banken 1977. Tio år senare bildades en WID-enhet inom "Population and Human resources department". 1989 inrättades även fyra WID-specialisttjänster på de regionala avdelningarna. 1993 genomfördes en större institutionell



förändring; tre vice presidencies, varav ett för WID-frågor, skapades. WID-frågorna lades nu inom "Education and social policy department". Man har sex tjänster och anlitar ett betydande antal konsulter. Man har även WID-koordinatorer för varje region som utifrån förutsättningarna i de olika regionerna arbetar med att integrera genderfrågor. Ansvar för att implementera och utvärdera WID-initiativen ligger däremot på landbyråerna.

#### **5.5.4 Metoder för att inlemma genderfrågor i organisationen**

Ett av de viktigaste redskapen för att få in genderaspekter i Bankens låneverksamhet är "WID Country Assessments". I dessa dokument finns information om kvinnors situation i det enskilda landet och uppgifter om kvinnors bidrag i utvecklingsprocessen. Dessa uppgifter används sedan som en utgångspunkt i dialogen mellan Banken, andra givare och värdlandet om hur man skall implementera genderaspekter.

WID-enheten planerar även större insatser för att förbättra personalutbildningen inom Banken i WID-frågor. Regionavdelningarna har också haft egna utbildningsinsatser som varit skräddarsydda för de enskilda regionerna.

#### **5.5.5 Hur har Världsbanken WID-arbete fungerat?**

Världsbankens syn på genderfrågor kan i stort karaktäriseras som en effektivitetsanalys. Genom att integrera kvinnor kan effektiviteten i biståndet öka. Något överraskande är det därför att man inte lyckats integrera genderaspekter i sina låneprogram på ett mer omfattande sätt.

Banken har inte lagt ut någon utvärdering som analyserar om genderfrågor i praktiken integrerats i verksamheten. I den årliga rapporten från 1993 anges att 45% av de projekt som godkänts under året har inkluderat specifika genderåtgärder. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för 1992 och 1988 som är 38 respektive 11 procent. Flest aktiviteter med WID-inslag tycks finnas inom befolkning, hälsa, nutrition, utbildning och jordbruk. Emellertid verkar det som om genderfrågor haft svårare att få gehör i Bankens övergripande policy-formuleringar och ekonomiska analysverksamhet.



## 5.6 DAC (Development Assistance Committee)

### 5.6.1 Policy

DAC bildades 1961 och har i dag 22 medlemmar. Organisationen skall bl.a. granska kvantiteten och kvaliteten på medlemsstaternas (organisationernas) bistånd. DAC fungerar som ett forum för olika frågor och stimulerar och stödjer medlemmarnas aktiviteter inom vissa områden. DAC sammanställer medlemmarnas biståndsaktiviteter i en statistik redovisning och rapportering av aktiviteter i "Aid Reviews".

#### a) Mål och strategier

Redan 1975 i samband med Mexico-konferensen diskuterades att DAC-medlemmarna i sina program särskilt skulle beakta möjligheterna att öka integrationen av kvinnor både som deltagare och mottagare i olika insatser. 1983 utarbetades DACs "Guiding principles for Women in Development", vilka omarbetades 1989. Man rekommenderar medlemmarna att;

- utveckla mandat, riktlinjer och aktionsprogram.
- utveckla den administrativa apparaten så att policyn kan implementeras.
- integrera WID i hela projektcykeln.

DACs WID-engagemang kan formuleras både i termer av effektivitet och rättvisa.

#### b) dokument

Det viktigaste dokumentet är DACs "Guiding principles for Women in Development" från 1983 och omarbetat 1989. Under perioden 1992-

1994 företog DACs expertgrupp för utvärderingar en omfattande utvärdering av DAC och dess medlemmars WID-policy, implementering och utvärderingar tillsammans med DACs WID-expertgrupp, den sk. "Assessment of WID Policies and Programs of DAC Members".

### 5.6.2 Strategi

Strategin för genderarbetet inom DAC tycks vara att få medlemsstaterna uppmärksamma på genderproblematiken inom biståndet och att den ökade medvetenheten skall medföra att man inkluderar dessa frågor i sitt bistånd och i sin statistikrapportering.

### 5.6.3 Institutionell struktur

Under perioden 1977 till 1981 hölls ett antal informella möten med WID-experter från medlemsstaterna. 1981 bildades "DAC Correspondent's Group on Women in Development". 1984 blev den en advisory body till DAC och kallas numera "Expert Group on Women in Development". Gruppen har bl.a. utarbetat redovisningssystem som skall stimulera medlemsländerna att integrera WID-aspekter i pågående program. Gruppen kan använda sig av DAC-sekretariatet och en person i sekretariatet ansvarar för WID-frågor. 1991 skapades även en speciell WID-fund.

### 5.6.4 Metoder för att inlemma genderfrågor i organisationen

DACs egna "WID-kriterier" är det viktigaste instrumentet för medlemmarna att kontrollera att WID-aspekter är integrerade i projekten. DACs statistical Reporting System for Women in



Development har gett förbättrad genderstatistik i medlemsstaterna och gjort dessa uppmärksamma på genderproblematiken och bristen på policy vad gäller WID-frågor. Dessutom har WID de senaste åren blivit en separat del i Aid Reviews.

Även det omfattande utvärderingsarbetet av medlemsstaternas WID-arbete som pågick under 1991-1994 kan komma att påverka utformningen och inriktningen på DACs fortsatta WID-arbete.

### 5.6.5 Hur har DACs WID-arbete fungerat?

I en utvärdering från 1993 noteras att mellan 1985 och 1992 har WID-frågor i ökad utsträckning kommit upp på DACs agenda, även om det varit på ett allmänt och generellt plan. Utvärderarna misstänker att WID-engagemanget, som visar sig i svepande formuleringar och vaga termer, mer är garnityr på tårtan än en uppriktig insikt om frågans vikt. Vi tror dock att under senare år har frågan uppmärksammats på allvar och inte minst det stora arbetet med utvärderingen av medlemsstaternas WID-arbete kan komma att påverka WID-aktiviteterna inom DAC i positiv riktning.

## 5.7 Sammanfattning

Utifrån denna korta redovisning av fem organisationers WID-arbete är det naturligtvis svårt att dra några långtgående generella slutsatser. Vi vill dock att sammanfatta några viktiga iakttagelser.

- Arbetet med att integrera kvinnofrågor i olika former har bedrivits av alla organisationer i minst 10 år, i några fall närmare 20 år. Detta är alltså inget nytt problemområde utan har stått på agendan mycket

länge. Anmärkningsvärt är dock att policy och mål fortfarande formuleras i vaga termer och att redovisning av konkreta resultat för kvinnor i mottagarländerna oftast lyser med sin frånvaro.

- Att integrera kvinnofrågor och/eller genderfrågor inom alla verksamheter och inom alla nivåer, sk. mainstreaming, är den dominerande strategin särskilt i teorin.

- "Mainstreaming"-strategin har lett till att ansvaret för WID ligger på ett mycket stort antal personer inom varje organisation. Följden har blivit att ingen känner det yttersta ansvaret för integreringen.

- Det är tydligt att genderverksamheten "stramats upp" och fått större genomslag i de fall som WID blivit ett biståndspolitiskt mål, speciellt i Nederländerna.

- Att gå från policy till implementering verkar vara den stora stötestenen. Alla organisationer har problem med implementeringsfasen. Att skapa bättre förutsättningar för att gå från ord till handling och att skapa instrument som gör det möjligt att kontrollera resultat och effekter av verksamheten är nödvändigt för att skapa trovärdighet och nå avsedda resultat.

- Under 1990-talet verkar alla biståndsmyndigheter lägga koncentrationen i sin genderverksamhet på maktförhållandena. Man kan märka ett minskat intresse för effektivitet och rättvisa medan intresset för att stärka kvinnors makt (empowerment) har ökat.



## 6. Svensk policy m.m.

### 6.1 Från u-landskvinnan till genderanalys, en historisk tillbakablick

Att verka för ett bistånd som tar hänsyn till kvinnornas speciella situation är inte någon ny ambition. Många biståndsmyndigheter och enskilda organisationer har lämnat bistånd som i en eller annan form haft som syfte att gynna kvinnor. Redan 1973 tog SIDA:s styrelse ett beslut att "stödja kvinnans fulla deltagande i utvecklingsarbetet" och att kvinnofrågor skulle integreras i biståndet i sin helhet.

Under 1970-talet dominerade direktstöd till kvinnor. Under 1990-talet har man börjat formalisera strategier, policy, metoder m.m. på ett mer systematiskt och medvetet sätt. Teorier har utarbetats och mål och delmål i biståndsmyndigheternas dokument har allt oftare kommit att behandla kvinnors speciella betydelse för ett fungerande utvecklings-samarbete. En stor, kanske den största, strategiska förändringen inom bistånd som riktar sig till kvinnor är att man alltmer beaktar kvinnans roll i förhållandet till mannen, dvs. man anlägger ett *genderperspektiv*. Likaså har dokumentationen om och uppföljningar av det kvinno-inriktade biståndet inom biståndsgivande organisationer och myndigheter förbättrats.

För att belysa hur synen på kvinno- och genderbiståndet utvecklats i Sverige över tiden har vi gjort en genomgång av riksdagstrycket och SIDA:s anslagsframställningar från 1960-talet och fram till idag. Detta ger oss en bild av vilken vikt man från politiskt håll och från SIDA under årens lopp lagt vid kvinno- och genderfrågor. Det finns naturligtvis också andra styrinstrument av relevans i sammanhanget. Men de nu nämnda är de mest betydelsefulla.

#### (a) Budgetpropositioner

En genomgång av budgetpropositionerna visar att intresset för kvinnofrågor varierat. Under slutet av 1960-talet nämns endast utvecklingen av "u-landskvinnan" mycket kort. 1967 nämns ett utbildningsprogram för afrikanska kvinnor som sedan återkommer i propositionen 1969. Detta program innehöll bl.a. stöd till lärarseminarier, undervisningsmateriel och stipendier i Sierra Leone, Ghana, Tanzania, Uganda och Kenya i samarbete med UNESCO.

I början av 1970-talet är det relativt tyst om "u-landskvinnan". 1975/76 nämns att FN proklamerat 1975 till ett kvinnoår och att jämställdhet mellan män och kvinnor blivit en erkänt angelägen fråga inom FN och för varje enskild nation. Att förbättra kvinnors situation ses som en del av kampen mot underutveckling.

1976/77 tas upp att FN beslutat att kvinnoåret 1975 skall följas av ett kvinnoårtionde. I samma budgetproposition hänvisas också till tre åtgärder i SIDA:s anslagsframställan som kan förbättra u-landskvinnans situation. För det första att påverka normsystem och lagstiftning, för det andra att undanröja orättvisor mot kvinnor, vilket bl.a. kan göras inom vårt projektbistånd och för det tredje att stödja långsiktig opinionsbildning som påverkar det mönster av sociala, kulturella och religiösa värderingar som har kommit att ge kvinnan en underordnad roll i de flesta samhällen.

1978/79 påpekas också att huvudansvaret för att biståndet skall leda till utveckling av kvinnans roll och jämställdhet ligger hos det enskilda landet. Det sägs även att "en förbättring av kvinnans situation inte bara är ett socialt rättvisekrav utan att det från hela samhällets utgångspunkt är angeläget att bättre utnyttja de mänskliga resurserna". Även betydelsen av att kvinnorna själva har en aktiv roll i utvecklingsprocessen understryks. Även de tre åtgärderna som SIDA anser viktiga för att förbättra u-landskvinnans situation från 1976/77 återkommer i stort sett ordagrant även 1978/79.



I budgetpropositionen 1980/81 påpekas att framstegen sedan kvinnokonferensen 1975 varit begränsade och att jämställdhetsarbetet nu måste drivas vidare, bilateralt och genom de internationella organisationerna. Dialogen med mottagarländerna betonas och vidare sägs: "i alla de utvecklingssatser vi stöder bör hänsyn tas till jämställdhetsaspekterna....det viktiga är att tillvara kvinnors erfarenheter och intressen inom det reguljära utvecklingssamarbetet."

1981/82 nämns kort att stödet till u-landskvinnor inriktar sig på att ge försörjningsmöjligheter åt kvinnor och underlätta deras arbete. 1983/84 påpekas att kvinnorna i mindre utsträckning än männen dragit nytta av den sociala och ekonomiska utveckling som ägt rum under de senaste decennierna. Trots att SIDA:s riktlinjer för utvecklingssamarbete inrymmer en prövning av projektets fördelning av t.ex. samhällsresurser måste förståelsen för kvinnors situation och kunskaper om metoder som visat sig användbara öka. Man nämner även att KIB, SIDA:s kvinnoråd, bildats 1982 och att ett handlingsprogram för kvinnoinriktat bistånd utarbetats. "Att stödja kvinnor är således inte bara en jämställdhetsfråga" utan det är viktigt att nå de fattiga kvinnorna, därför att genom kvinnorna nås även indirekt deras familjer. Att nå kvinnor på landsbygden för att öka produktiviteten inom jordbruket nämns som en viktig åtgärd och att kunskaper om hur detta praktiskt kan uppnås måste öka. Att SIDA skall redovisa positiva och negativa erfarenheter av kvinnoinsatser anses mycket viktigt.

I budgetpropositionen 1985/86 talas om mål och strategier från kvinnokonferensen i Nairobi 1985. Tema för strategidokumentet från konferensen är att kvinnors deltagande i beslutsprocessen på alla nivåer är nödvändigt inte bara för att förbättra kvinnors egen ställning utan för att uppnå övergripande samhällsrelaterade mål. Kvinnor i utvecklingsländerna måste få bättre tillgång till politiska, finansiella och tekniska resurser. Tyngdpunkterna bör ligga på sysselsättning, hälsa och utbildning.

1986/87 sägs i ett par meningar att kvinnoinriktningen skall genomsyra biståndet för att möjliggöra förbättringar för hela befolkningen. Samma formulering går igen nästa år; 1987/88 nämns att kvinnornas roll i u-länderna skall framhållas och att "insatserna för att främja u-landskvinnornas ställning ingår i olika delar av biståndsverksamheten. Mer precist än så anges inte biståndets kvinnoinriktning. Dock kopplar man det nya miljömålet även till kvinnorna, "För att främja miljöhänsynen i ett fattigdomsorienterat bistånd är kvinnorna särskilt viktiga som målgrupp. Vi har i Sverige kommit en god bit på väg i arbetet med ett mer kvinnoinriktat bistånd. Miljömålet kommer att stärka denna inriktning"

1988/89 betonas vikten av att integrera kvinnoaspekterna inom landprogrammen som kompletteras med särskilda program för kvinnor inom eftersatta områden. De särskilda programmen skall synliggöra kvinnors insatser i samhället och främja kvinnors tillgång till och kontroll över ekonomiska resurser. Verksamheten består bl.a. av stöd till kvinnobyråer och ministerier som arbetar på policynivå och med opinionsbildning, kreditprojekt och miljöaktiviteter.

1989/90 följer nästan ordagrant föregående års proposition med tillägg om ett avtal med Svenska Sparbanksföreningen vad gäller spar- och kreditprojekt i Kenya. Även propositionen 1990/91 hänvisar till 1988/89.

1991/92 återkommer formuleringar som; "integrera ett hänsynstagande till kvinnors ställning och situation i hela biståndsverksamheten". Man skall därför; "integrera kvinnoaspekterna i det landprogrammerade biståndet inom hälsa, undervisning, landsbygdsutveckling och industri". Åter nämns vikten av att kvinnorna har större delaktighet i samhället.

1992/93 talas om FN:s kvinnokommission som en viktig del i det internationella jämställdhetsarbetet och att kommissionen fått i uppdrag att förbereda kvinnokonferensen i Peking 1995. Man poängterar i



denna proposition att trots försök att eliminera diskriminering av kvinnor förekommer fortfarande olika former av diskriminering. Bl.a. har kvinnor kommit till korta vad gäller utbildning, hälsa och juridiska rättigheter. 1993/94 återkommer betoningen på att eliminera våld mot kvinnor. Likaså betonas att kvinnors kompetens skall tas tillvara och att ekonomisk självständighet ger kvinnor och barn möjlighet till ett värdigt liv.

I propositionen för 1994/95 behandlas inlägg om kvinnor och kvinnoinriktat bistånd i flera avsnitt. Man fortsätter att betona vikten av kvinnors delaktighet och behov av resurser och vikten av att se på skillnader mellan män och kvinnor i ekonomiska analyser. Man kan märka en ökad tendens till genderinriktning i denna proposition. Man pekar på vikten av att analysera inverkan på män och kvinnor, man skriver att det "könsrelaterade perspektivet skall genomsyra hela biståndet" istället för "kvinnoperspektivet" som använts tidigare år, man framhåller också vikten av att ändra traditionella mansroller. Man kan även märka en koncentration på arbetet med mänskliga rättigheter och demokrati.

Det viktigaste i denna budgetproposition är dock att man överväger hur ett jämställdhetsmål skall kunna integreras i de biståndspolitiska målen. "Regeringen kommer att samråda med riksdagens partier i syfte att utarbeta ett förslag om hur jämställdhet mellan kvinnor och män bör uttryckas och förstärkas i de biståndspolitiska målen. Därigenom skall skall kvinnans ställning inom ramen för vårt utvecklingssamarbete stärkas" (sid 40).

#### **Kommentar**

Som synes varierar omfånget och inriktningen vad gäller kvinnoinriktat bistånd över åren. Texterna återkommer emellertid i mer eller mindre samma utformning under flera år. Tidigare år tilldelas kvinnofrågor oftast ett litet separat avsnitt medan det under senare år integreras mer och mer i den löpande texten vilket måste ses som positivt. Man

betonar även mer kvinnornas relationer till män och till samhället i övrigt i de senare propositionerna vilket kan tyda på att man mer vill betona genderrelationer än specifika kvinnofrågor. Analysen har inte fördjupats nämnvärt, även om den senaste budgetpropositionen utgör ett framsteg.

Samma relativt svepande mål och behovsformuleringar så som att öka kvinnors tillgång på resurser, främja kvinnans situation, förbättra utbildningsmöjligheter och sysselsättning, integrera kvinnofrågor i hela biståndet etc. återkommer med vissa variationer från 1970-talet och framåt till idag. Att formuleringarna är relativt vida och allmänna ligger måhända i budgetpropositionens karaktär, men om man anger samma huvudmål och inriktning (med vissa språkliga förändringar som följer av en förändrad terminologi) under 20 års tid bör man fråga sig om målen är realistiska eller om man bör arbeta på något annat sätt för att åstadkomma snabbare resultat. Vi ser det som en risk att det "obligatoriska" avsnittet om kvinnor och bistånd stannar vid ett lovvärt försök att formulera en önskelista över hur verkligheten borde vara.

#### **(b) SIDA:s anslagsframställningar**

Sverige har sedan början av 1960-talet tagit initiativ till och aktivt stött olika kvinnoutbildningsprojekt i Afrika i samarbete med bl.a. UNESCO och ILO, genom FNs utvecklingsprogram (UNDP), FNs ekonomiska kommission för Afrika (ECA) samt under bilaterala avtal. Den svenska biståndet har varit knutet till programländerna eller gått via samarbete med enskilda organisationer.

Under 1970-talet utgörs SIDA:s stöd åt u-landskvinnorna framförallt genom insatser på nutritions- befolknings- hälso- och undervisningsområdena och i viss utsträckning inom jordbruksområdet. Man nämner även kvinnorna i samband med förvärvsarbetsstillfällena, vattenförsörjning och familjeplanering. Programmen är oftast inte begränsade till enskilda länder utan täcker större regioner.



I anslagsframställan för 1972/73 nämns FN:s strategi att kvinnans integration i den totala utvecklingsprocessen måste uppmuntras. Men det anges inte några konkreta åtgärder för att förverkliga detta syfte. I de riktlinjer för biståndet, som styrelsen fastställde 1973, konstaterades dock att man "vid planeringen och genomförande av alla insatser särskilt skulle beakta deras eventuella inverkan på kvinnornas situation". Man påpekar även att den tidigare satsningen på särskild kvinnoutbildning hade bidragit till att skapa en liten kvinnoelit och att kvinnans ställning i u-länderna bara kunde förbättras i samband med att situationen för eftersatta grupper i sin helhet förbättras.

Bristen på kunskap om kvinnornas villkor, roll och betydelse påtalades vid FN:s kvinnokonferens i Mexico i juni 1975. Som tidigare avser SIDA i 1975/76 års anslagsframställan att i första hand stödja insatser för kvinnor genom mellanstatliga organisationer.

I 1977/78 års verksamhetsberättelse betonas olika insatser inom utbildning. Biståndet till kvinnoprogram genom ÄIV (ämnesinriktad verksamhet) försätter att öka med anledning av bl.a. av förberedande aktiviteter inför FN:s kvinnokonferens 1980. Dessa insatser kanalyseras dels genom FN-systemet och dels genom enskilda internationella och regionala organisationer.

Förutom insatser i anslutning till den internationella kvinnokonferensen 1980 i Köpenhamn poängteras i 1980/81 års anslagsframställan en ny biståndsform inom anslaget, direktstöd till kvinnoorganisationer i u-länder. Dessa bidrag omfattade 20 projekt. De flesta projekten var inriktade på att integrera kvinnorna i arbetslivet.

I framställan för 1981/82 betonas åter vikten av insatser för ökade försörjningsmöjligheter nu inom landsbygds- och industrisektorerna.

1982/83 nämns att Kvinnorådet för Internationellt Bistånd bildats. Rådets uppgift var att integrera kvinnoaspekter i det allmänna

biståndet. 1983 utarbetades även en strategi för kvinnobistånd i vilket åter "inkomstskapande verksamhet" understryks.

1983/84 påpekar styrelsen att man är väl medveten om kvinnornas eftersatta ställning i u-länderna och att man har som delmål att utforma landprogrammen så att de förbättrar kvinnornas ställning genom att kvinnorna engageras i produktionen och samhällsutvecklingen. Ambitionen är att "de ska beredas tillgång till jordbruksrådgivning, redskap som förenklar hushållsarbetet, daghem, mark, hushållsvatten, hälsovård, undervisning och utbildning, samt bygga upp kreditmöjligheter". Vad gäller posten ämnesinriktad verksamhet (ÄIV) för kvinnor skriver man så här; "Stödet till kvinnor i den ÄIV gäller i första hand till projekt som initieras och genomförs av kvinnor och för kvinnor särskilt inom sektorerna industri, landsbygdsutveckling, undervisning och hälsa".

I framställan för 1984/85 kommenteras speciellt kvinnornas roll i den nya vattenstrategi som antogs 1984. "Huvudmålet var att förbättra folkhälsan samt ge förutsättningar för social utveckling och ekonomisk tillväxt. I centrum för biståndet sattes målgruppen definierad efter dem mest eftersatta grupper bland landsbygdens befolkning, speciellt kvinnor och barn".

1985/86 betonas att SIDA:s handlingsplan för kvinnoinriktad bistånd fastställdes av verksamheten 1985. Målsättningen är att dels integrera kvinnoaspekterna i alla sektorer och projekt, dels stödja speciella kvinnoprogram. För att möjliggöra integrationen rekryterades kvinnohandläggare till biståndskontoren. 13 av de dåvarande 16 kontoren fick en kvinnohandläggare. Prioriterade områden som nämns i anslagsframställan är informationsspridning och nätverksuppbyggande, ledarskaps- och managementträning, kreditgivning samt institutionsförstärkning.



SIDA satte upp ett regionalt kvinnokontor i Nairobi i januari 1987 vilket betonas i anslagsframställan 1986/87. Kontorets program omfattar stöd till verksamhet i Kenya, Etiopien och Tanzania, i mån av tid Lesotho, Zimbabwe och Botswana. Verksamheten koncentrerades till informationsspridning och nätverksuppbyggande, kreditprojekt för kvinnor samt ledarskapsträning samt stöd till ett antal organisationer.

I anslagsframställan för 1987/88 nämns att SIDA under temat "kvinnornas tillgång till och kontroll över produktiva resurser" försöker genomföra särskilda program inom landsbygd, skogsbruk och markvård i bl.a. Zambia, Mocambique, Kenya, Indien och Etiopien. Kreditgivning, ledarutbildning, och massmediaprojekt har också genomförts med speciell inriktning på kvinnor. SIDA utarbetar också konkreta planer för varje programland för att se vad som skall göras både inom och utom landramarna för att förbättra kvinnors situation. Kvinnorna är målgrupp för att man önskar stödja "de mest utsatta"; samtidigt med detta arbete nämns att en översyn av riktlinjerna för direktstödet till kvinnororganisationer satts igång.

Styrelsen föreslår regeringen att från FOM-anslag (Försöks- och Metodutveckling) finansera ett regionalt kvinnoprogram i Afrika för att påverka utformningen av landprogrammen så att de tar mer hänsyn till kvinnornas behov samt att bereda och genomföra särskilda kvinnoin-satser. "I samband med att det regionala programmet påbörjas bör handläggningen av kvinnobistånd i de större programländerna förstärkas".

Under 1987 inledde SIDA ett arbete med att medverka till att kvinnoaspekterna på ett tillfredsställande sätt belystes i den andra världsmiljöstrategin. Samarbete har också inletts med SCB för att utarbeta könsuppdelad statistik i Tanzania, Zambia och planeras även i Zimbabwe. I övrigt har verksamheten koncentrerats till informations-spridning, uppbyggande av nätverk, kreditprojekt för kvinnor och ledarskapsträning.

I anslagsframställan för 1989/90 nämns att den första kursen för SIDA:s personal i roll- och ansvarsfördelning mellan män och kvinnor, med utgångspunkt från biståndet och situationen i u-länderna genomförts. Anslagsframställan nämner att "SIDA vill främja kvinnoinriktad bistånd genom att i första hand integrera denna aspekt i all reguljär verksamhet. Varje biståndsinsats ska planeras med hänsyn till både kvinnors och mäns roll och ansvar för verksamheten".

Anslagsframställan 1991/92 nämner att "insatser har genomförts för att stärka kvinnornas ställning. Att skapa bättre förhållanden för kvinnor är ett viktigt mål i sig. Insatserna för att främja kvinnornas utbildning, lagstiftning och tillgång till produktiva resurser har också stor betydelse för utvecklingen i stort".

I framställan för 1992/93 upprepas att SIDA:s strategi för att främja kvinnornas deltagande i utvecklingsprocessen betonar dels integrering av ett genderperspektiv inom hela biståndet, dels särskilda insatser för att förbättra u-landskvinnans situation. För att förbättra kompetensen inom detta prioriterade område har SIDA satsat på ett femårigt utbildningsprogram dels för det egna personalen, dels för institutioner och konsulter. Insatser görs på olika områden. De största på befolkningsområdet. Flertalet insatser utgick som direktstöd till kvinnororganisationer i programländerna. Kvinnor anges också tydligt som målgrupp inom hälsovården.

1993/94 återkommer under rubriken "SIDA:s förändringsarbete, prioriteringar i biståndet" ännu en gång att insatser för att öka kvinnors deltagande i utvecklingsprocessen är viktigt. Under särskilda program och befolkningsutveckling nämns också kvinnorna som målgrupp och att man önskar arbeta för att förbättra deras status och situation.

1994/95 åter finns samma formulering fast under rubriken "Prioriteringar i biståndet": "att insatser för att främja kvinnors deltagande i utvecklingsprocessen anses mycket viktiga". Man nämner även att



SIDA prioriterar stöd till utveckling på områden av strategisk betydelse. Vidare sägs: "SIDAs handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd har som övergripande målsättning att integrera kvinnor i det reguljära biståndet samt att rikta särskilda insatser till kvinnor om situationen så motiverar". Man nämner även insatser för att producera konsuppladad statistik i 13 länder i Afrika, integrering av genderperspektivet i makroekonomisk analys samt stöd till UNDPs arbete med integrering av kvinnoperspektiv i indexet för mänsklig utveckling (HDI).

I den senaste anslagsframställan för 1995/96 nämns under rubriken, tendenser i biståndet att "genderaspekten måste få en mer framträdande roll i biståndsplaneringen. Dessutom pekar många undersökningar på att primärutbildning av flickor och kvinnor är den enskilda åtgärd som ger allra högst avkastning i fråga om förbättrad hälsa, ökad jämställdhet och ökad ekonomisk tillväxt". Under SIDAs förändringsarbete fortsätter man "Genderfrågor har genom en omorganisation starkare inordnats i den reguljära planeringen och uppföljningen av biståndet". För att uppnå målet "integration av ett genderperspektiv i det svenska biståndet, och ytterst jämställdhet mellan kvinnor och män", har en antal strategiska områden identifierats. Under senare år har det allmänna stödet till kvinnliga nätverk alltmer ersatts av ett mer riktat stöd till vidarutveckling av kompetens och metoder. Prioritet ges till policy- och strategiutveckling inom nyckelområden som makroekonomi och statistik. "Inom ramen för den förändrade inriktningen kommer fortsatt stöd att ges till ett program för integrering av genderperspektiv i makroekonomi. Det inkluderar utveckling av analysmetoder som synliggör kvinnor som ekonomiska aktörer, samt utbildningsprogram och kompetensutveckling i tredje världen. Vidare planeras en uppföljning av stödet till UNDP för integrering av genderperspektiv i Human Development Index, HDI, och Human Development Report, HDR. Syftet är att omvärdera begreppet arbete och utveckla analysmetoder för att erkänna och värdera kvinnors arbete".

### Kommentar

I början av 1970-talet fanns en vilja att stödja kvinnor genom mellanstatliga organisationer. Senare koncentrerades arbetet på att integrera kvinnofrågor i det bilaterala biståndet. Under 1970-talet talar man uteslutande om kvinnor men i början av 1990-talet börjar ordet gender dyka upp frekvent. Uttalanden som att stärka kvinnors roll, kvinnors delaktighet och att förstärka kvinnors resurser (inkomst, hälsa, utbildning osv.) återkommer mer eller mindre ordagrant i de flesta anslagsframställningarna. På samma sätt som vi betonade vad gäller budgetpropositionerna kan man ifrågasätta dessa återkommande breda formuleringar. En viktig fråga är hur man bör formulera sina mål och delmål så att de inger trovärdighet. Ett sätt är att betona att vissa mål är av långsiktig art och inte kan uppnås utan en global samhälls- och vändning medan andra mål kan uppnås inom en överblickbar framtid. De mål vi sätter upp som vi mer direkt kan påverka, dvs. våra egna biståndsinsatser, bör prioriteras och ges en framskjuten position i anslagsframställan, budgetpropositioner etc. Fördelen är att vi kan uppnå resultat som stämmer överens med målsättningen. Detta gynnar biståndsviljan och uppmuntrar till vidare arbete.

Redan 1973 antog SIDA en integrationsstrategi, som sedan dess varit rådande. Vid planering och genomförande av alla insatser skall särskilt beaktas inverkan på kvinnor. Då integrationsstrategin varit den rådande i över 20 år och det fortfarande påpekas att kvinno-genderaspekter inte alltid integreras i planering eller genomförande bör man på allvar ställa sig frågan var i processen problemen uppkommer. Vi vet att SIDA idag lägger ner stor kraft på att förbättra genderintegreringen. Det är kanske först på senare år som man verkligen tagit frågan på allvar, vilket i så fall skulle förklara 20 års strategi utan tillräcklig genomslagskraft. Vi vill också påpeka att anslagsframställan under 1990-talet genomgår en klar förbättring. Genderaspekten integreras på ett helt annat sätt både kvalitativt och kvantitativt i jämförelse med tidigare år.



Det stärker uppfattningen att det är först under 1990-talet som genderfrågan verkligen har fått gehör inom organisationen och att man först om några år kan bedöma effekterna av ett mer medvetet genderarbete.

### (c) Riksdagens arbete

Utrikesutskottets betänkanden under 1960-talet innehåller mycket litet om kvinnorelaterat bistånd.

På 1970-talet börjar man märka ett stigande intresse för dessa frågor och redan 1971 föreslås i bl.a. en motion att "SIDA ges i uppdrag att i biståndsverksamheten beakta betydelsen för ett lands utveckling av att kvinnor och män gemensamt tar ansvar för produktion och samhällsutveckling. SIDA bör se till att kvinnoutbildning ingår som en integrerad del i de svenska biståndsprojekten". En relativt klar integrationsanalys fanns alltså redan presenterad riksdagen 1971. Dock avstyrkte utskottet och besvarade denna motion med att förslaget ligger i linje med det svenska utvecklingsbiståndets inriktning och att motionens yrkande därmed var tillgodosett.

1973 väcks en motion som föreslår att utbildnings- och yrkesutbildningsinsatser i större utsträckning skall omfatta även andra mottagarländer än de afrikanska och att möjligheterna för kvinnor skall öka. Utskottet anser motionen redan tillgodosedd och avstyrker densamma men påpekar att utformningen av de svenska insatserna, i största mån, skall se till att kvinnor inte diskrimineras i hemmet, i skolan, i arbets- och samhällslivet utan tvärtom skall de svenska insatserna stärka kvinnans ställning i hemmet, skolan, i arbete och samhällsliv.

I mitten av 1970-talet ökar antalet motioner om kvinnorelaterat bistånd. 1975/76 behandlas bl.a. en motion som framhåller vikten av att riksdagen ges möjlighet att granska regeringens åtgärder i anslutning

till världsaktionsplanen för kvinnor som antogs under Mexico-konferensen.

Utskottet avstyrkte motionen med motiveringen att FN:s generalförsamling 1975 antog, på bl.a. svenskt initiativ, två resolutioner om Mexico-konferensen och dess uppföljning. De deltagande nationerna skall bl.a. med jämna mellanrum utvärdera vad som har gjorts för att uppnå världsaktionsplanens målsättningar inom medlemsstaterna och inom den internationella utvecklingsarbetet.

Utskottet har också behandlat motioner om det "Internationella kvinnorådet", om särskild hänsyn till kvinnornas situation vid utformningen av konkreta biståndsprojekt och om stöd till insatser för att stärka kvinnans ställning i u-länderna. Utskottet besvarar dessa med att SIDA redan i ökande utsträckning lämnar finansiell stöd till svenska organisatiner som önskar fördjupa och öka samarbete avseende kvinnans situation med motsvarande organisationer i u-länderna.

Intressant att notera är att redan 1978 föreslås i en motion att riksdagen uttalar sig för att jämställdhet införs som ett delmål för biståndspolitik. Dagens diskussion om ett sjätte biståndsmål är alltså inte ny. Utskottet avstyrkte dock yrkandet om ett jämställdhetsmål och besvarade motionen med att kvinno- och jämställdhetsfrågorna alltmer lyfts fram i internationella sammanhang. Utskottet påminner om att den världsaktionsplan och det uppföljningsprogram som antogs 1975 har gett jämställdhetsfrågan en bestående förankring i FN-arbetet. Vidare antog SIDA:s styrelse år 1973 nya riktlinjer för hur biståndsmyndigheterna skulle agera för att tillgodose kvinnornas intressen i utvecklingssamarbetet. Riktlinjerna understryker betydelsen av att man vid planeringen och genomförande av biståndsinsatser på alla områden bör beakta deras inverkan på kvinnornas situation snarare än att satsa på isolerade kvinnoprojekt, vilket tidigare skett. På detta sätt integreras jämställdhetsfrågorna på ett naturligt sätt i biståndsverksamheten.



Sverige stöder också en rad insatser genom FN-organ med kvinnor som målgrupp och genom ÄIV under posten Särskilda program. Åtgärder för att förbättra kvinnornas situation och främja jämställdheten anses vara integrerad i framförallt ett av de fyra huvudmålen för bistånd; främjandet av social och ekonomisk utjämning. Utskottet anser därför inte att jämställdhet bör ställas upp som ett separat mål för biståndspolitik.

I slutet av 1970-talet kan vi också se motioner som ligger till grund för skapandet av KIB. I en motion föreslås att riksdagen uttalar sig för att SIDA till sig bör knyta en referensgrupp av representanter för kvinnoorganisationer och motsvarande i syfte att följa de biståndspolitiska programmen och att stimulera till information om u-landskvinnors villkor och stöd till dessa. Utskottet besvarar denna motion med att SIDA under feburari 1978 anordnade en informationsdag för representanter för kvinnoorganisationerna i Sverige. Från organisationernas sida framfördes önskemål om en mera kontinuerlig kontakt med SIDA. Den ömsesidiga konsultationsbehovet borde tillgoses med regelbundna sammankomster, därför anser utskottet det rimligt att börja samarbetet med denna form.

1981 föreslås i en ny motion att en beredning för kvinnobistånd tillsätts med uppgift att förbättra planering, genomförande och utvärdering av stödet till u-ländernas kvinnor inom det svenska biståndet. Utskottet delar motionärernas uppfattning att u-landskvinnornas situation i långt större grad än vad som nu är fallet bör beaktas inom ramen för det landprogramerade biståndet. Vidare skriver utskottet att principen redan är fastslagen av statsmakterna men att ytterligare ansträngningar behöver göras för att få en mer målinriktad praktisk behandling av principerna. En ökad tonvikt på kvinnor i det reguljära biståndet skulle underlättas om SIDA får tillgång till ett samråd med organisationer och institutioner med intresse och särskild kompetens vad gäller kvinnornas roll i samhällsutvecklingen. Utskottet utgår från att regeringen och

SIDA prövar möjligheterna till sådant samråd, så att det i motionens föreslagna syfte uppnås.

FN:s tredje kvinnokonferens hölls i Naiobi 1985. Våld mot kvinnor berördes utförligt och utrikesutskottet konstaterade att antalet utsatta kvinnor försätter att öka. Konferensens strategiprogram fäste särskild uppmärksamhet vid företeelser som prostitution, och sexuell våld, fängslade kvinnor, flyktingkvinnor, kvinnomisshandel och ensamstående kvinnor. Två svenska resolutionsförslag framlades; det ena om migrerande kvinnor och det andra om nedrustning men kom inte att slutbehandlas. Utskottet fastställer även att övergrepp och våld mot kvinnor är vanligt och det därför är betydelsefullt att ta fasta på de rekommendationer som anges i slutdokumentet från Nairobi för att stärka skyddet för kvinnor. Utskottet anser att Sverige även i försättningen ska stödja fonden för tortyrens offer och bistå utsatta kvinnor genom utvecklingssamarbetet.

Under andra halvan av 1980-talet förekommer ett flertal motioner om kvinnoinriktat bistånd. Bl.a. föreslås i en motion att handläggartjänster för kvinnobistånd bör inrättas på biståndskontoren i Indien, Etiopien och Tanzania. Utskottet besvarar detta med att biståndskontoren i Bangladesh, Etiopien, Indien och Tanzania redan har lokalanställda tjänstemän som arbetar med kvinnofrågor som särskilt bevakningsområde. En annan motion föreslår att delposten för kvinnor och utveckling ska höjas. Utskottet besvarar detta med att det åligger regeringen att bestämma beloppet och fördelningen av resurser. Utskottet uttalar sig även om att det finns anledning att undersöka kvinnornas arbetsförhållanden vid alla större biståndsprojekt. Andra motioner gäller att posten för särskilda program för kvinnor bör öka, kvinnornas juridiska ställning, deras rätt till självständigt ägande, möjligheter att erhålla krediter och kvinnor och arbete.



En motion 1987/88 tar upp behovet av att låta regeringen utarbeta en rapport om det samlade bistånd som kommit kvinnorna tillgodo. För att se vilka resultat som uppnåtts och hur stor andel av det svenska biståndet som kommit kvinnor till del. Utskottet besvarar denna begäran med att det inte är utskottets sak att uttala sig om detta och att KIB bör initiera utvärderingar. Utskottet besvarar även motionerna med att SIDA har satt igång ett antal projekt som har till ändamål att öka antalet arbetstillfällen för kvinnor, att underlätta kvinnornas arbetsbörda, att stödja kreditprojekt för kvinnor samt öka tillgången till undervisning, hälsovård och familjeplanering. Vidare menar man att profileringen på kvinnor i första hand ska integreras i biståndet i stort, i andra hand i speciella kvinnoprojekt. Av detta skäl är det svårt att på ett rättvisande sätt redovisa vilken andel av biståndet som kommer kvinnor till godo.

Utskottet dryftar även betydelsen av att öka kunskapen om kvinnornas roll i utveckling och för möjligheten att ge kvinnoinriktad stöd har särskilda riktlinjer upprättats för forskning om kvinnor och utveckling. SAREC har en särskilt kvinnoforskningsprogram. Som svar på motionerna om fler kvinnohandläggare menar utskottet att regeringen själv har att besluta om ytterligare handläggare av kvinnofrågor och att intensifierad bevakning av kvinnofrågor i samtliga programländer är på gång.

Under 1990-talet ökar antalet motioner i frågan. Bara under 1992/93 fanns ett tiotal motioner i ämnet, lika många som under hela 1970-talet. Intresset för frågan i riksdagen har alltså stadigt ökat.

Bl.a. behandlas i motionerna vikten av att riktlinjer och strategier för hur kvinnofrågor skall integreras i biståndet utarbetas vid samtliga biståndsmyndigheter, en dagsaktuell fråga. Andra områden som nämns i motioner inom området är bl.a. behovet av att kvinnors ojämlika situation skall tas upp i alla biståndsprjekt, kvinnlig omskärelse,

prenatal diskriminering, sexuellt våld, utbildning av flickor och barnens relation till kvinnans ställning. Ett antal motioner nämner vikten av att kvinnans ställning stärks på ett antal områden såsom äganderätt, familjeplanering och ekonomi. Motionsfloran täcker därvidlag många väsentliga områden. Men man motionerar även om att arbetet med att integrera kvinnofrågor i biståndet måste intensifieras. Uppenbarligen är man inte nöjd med takten i arbetet vad gäller integrationssträvandena.

#### **Kommentar**

Under 1970-talet behandlades endast ett tiotal motioner om kvinnoinriktat bistånd av utrikesutskottet medan under den andra hälften av 1970-talet frågan behandlas relativt ingående i en del av utrikesutskottets betänkanden. Under 1980-talet ökar intresset för kvinnorelaterat bistånd liksom antalet motioner i ämnet. Under 1990-talet kan en ökad uppmärksamhet märkas vad gäller kvinnor och diskriminering och mänskliga rättigheter. Likaså fortsätter antalet motioner att vara betydande.

Sammanfattningsvis menar vi att riksdagen varit ett viktigt forum då det gällt att lyfta fram kvinnoaspekter inom biståndsområdet och att de diskussioner som förts via motioner och i utrikesutskottet direkt och indirekt lett till ökad förståelse och ibland till beslut som påverkat kvinnoinriktningen av biståndet. Speciellt gäller detta senare år. Mer sällan har dock rena genderaspekter förts fram i debatten.

#### **6.2 Kvinnorådet för Internationellt Bistånd, KIB**

SIDA inrättade KIB i september 1982 på initiativ av några riksdagsledamöter. Motiveringen var att biståndet borde bli mer effektivt, målinriktat och utgå ifrån ett kvinnoperspektiv. I KIB ingår idag 10 organisationer däribland de politiska kvinnoförbunden, fackliga organisationer och representanter för den kristna rörelsen.



Enligt ett beslut av SIDA:s chef från 1984 skall rådets uppgift vara att sprida information om bistånd i Sverige samt att fungera som rådgivande organ till SIDA i frågor om kvinnor och bistånd i samhällsutvecklingen.

### **Verksamheten**

KIBs informationsverksamhet har riktat sig mot de egna organisationerna, mot svenska kvinnorganisationer och mot allmänheten.

Studieresor har genomförts till Indien och Bangladesh vilka gav till resultat att rådet rekommenderade att Sverige skulle avbryta stödet till familjeplaneringsprogrammet i Bangladesh vilket man så småningom också gjorde. Detta ingripande är en av KIBs mest inflytelserika insatser. 1984 företog rådet åter en resa till Etiopien, Kenya och Zimbabwe, vilket resulterade i en del rekommendationer, som dock mottogs med skarp kritik av biståndskontoren.

KIB har varit en aktiv tillskyndare av tjänsterna som genderhandläggare på biståndskontoren. Mot slutet av 1989 inledde man också utfrågningar på regionsekretariatet och sektorbyråerna på SIDA vilka mottogs positivt. Dessa upphörde dock 1991.

Man har även riktat ett antal skrivelser (under perioden 1982 till 1993 elva stycken) till SIDA, varav fem behandlade direktstödet till kvinnor.

Sedan 1990 har rådet sänt representanter till de två årliga regionala genderhandläggarseminarierna i syfte att dels följa genderhandläggarnas arbete, dels studera hur genderfrågor integreras i samarbetet med mottagarländerna. Man har också fungerat som remissinstans.

I en utvärdering av KIB från 1993 (Åkesson, 1993) påpekas dock att varken de skriftliga rekommendationerna, rapporterna från resorna eller de muntliga rekommendationerna följts upp av KIB. KIB uttrycker sina rekommendationer i generella termer och definierar inte metoder för att genomföra dem. Det är därför svårt att mäta KIBs genomslagskraft. Utvärderingen påpekar också att de flesta kontakterna tas med SIDA:s genderenhet, vars personal redan är experter på genderfrågor. Utvärderaren menar också att KIB knappast kommit med några nyskapande förslag eller synpunkter. KIB har dock spelat en viss stöttande och pådrivande roll.

### **Kommentar**

KIB har haft en viss opinionsbildande effekt, speciellt vad gäller de egna medlemsorganisationerna och till viss del allmänheten. SIDA:s egna kunskaper och aktiviteter inom området har emellertid numera så att säga sprungit ifrån KIB. När KIB skapades fanns goda skäl att inrätta ett speciellt kvinnoråd. Opinionsbildning inom SIDA behövdes och kunskapsnivån om kvinnoinriktat bistånd var generellt sett mycket lägre än idag. Den nuvarande medvetenheten och kunskapen om genderinriktat bistånd både utom och inom SIDA ligger på en helt annan nivå. Därför föreligger inte längre ett behov av ett särskilt råd med KIB:s nuvarande uppgifter och knytning till SIDA. Däremot skulle ett kvinnoråd fristående från SIDA med stärkt kompetens och med egna resurser kunna fylla en viktig funktion som opinionsbildande och pådrivande i den allmänna biståndsdebatten.

## **6.3 Svensk policy**

### **6.3.1 Allmänt**

Den föregående historiska tillbakablicken visar att kvinnans ställning rönt en hel del uppmärksamhet i de biståndspolitiska dokumenten. Så tidigt som 1973 uttalade SIDA:s styrelse att kvinnoaspekterna borde integreras i allt utvecklingssamarbete (s.k. mainstreaming). Också andra



framsynta och insiktsfulla kommentarer passerar revy i dokumenten. Men policyutvecklingen är samtidigt påtagligt fragmentariserad. Det är svårt att urskilja en fast och konsekvent linje som stegvis för fram till en alltmer fördjupad analys. Också på senare tid är det bara alltför ofta som ett "kvinnoavsnitt" förs in i texterna på ett pliktskyldigt sätt.

### 6.3.2 Utrikesdepartementet

Som i någon mån framgick redan av det föregående avsnittet (6.1) har departementets policytänkande i genderfrågorna varit tämligen outvecklat. I budgetpropositionerna görs nedslag i aktuella ämnen med genderanknytning men det görs inget försök att formulera en sammanhållen policy. Det görs naturligtvis åtskilliga kloka påpekanden. Så framhävs i budgetpropositionen 1978/79 att det från hela samhällets utgångspunkt är angeläget att bättre utnyttja de mänskliga resurserna och några år senare betonas vikten att integrera jämställdhetsaspekterna.

Det var först 1988/89 som ett särskilt avsnitt i budgetpropositionen ägnades kvinnor. Men det kan knappast sägas att policyavsnitten tidigare reflekterat state-of-the-art i den internationella debatten om kvinnor och män i biståndet. På senare tid har dock som nämnts genderperspektivet lyfts fram. Det gäller inte minst budgetpropositionen för 1995/96.

På motsvarande sätt är de anvisningar som under årens lopp lämnats i regleringsbrev vaga och föga genomarbetade. Det är först i senare års regleringsbrev som kvinnor överhuvudtaget nämns. I 1993/94 års brev anges nio huvudaktiviteter för SIDA, varav den nionde är främjande av kvinnans deltagande i utvecklingsprocessen. Texten är mycket knapphändig men ger närmast intrycket att kvinnoprojekt förordas och att kvinnofrågor ses som en separat sektor. Inget genderperspektiv antyds. I 1994/95 års brev kopplas kvinnors deltagande i utvecklingsprocessen till vikten av respekt för mänskliga

rättigheter. Anvisningarna till övriga biståndsmyndigheter är än mer knapphändiga. Genderaspekterna nämns dock i 1994/95 års regleringsbrev vad gäller SAREC och BITS.

Enligt vår mening har det för policyutvecklingen haft en klart menlig inverkan att regeringen inte utformat en sammanhållen genderpolicy för hela biståndsområdet. Sverige skiljer sig därvidlag från flera andra givarländer. Avsaknaden av en sådan genderpolicy har bidragit till att det inte funnits ett tryck på biståndsmyndigheterna att driva genderarbetet med kraft. Det har inte heller funnits en gemensam grund utifrån vilken myndigheterna kunnat formulera sin policy. Mot den här bakgrunden välkomnar vi det arbete som departementet nu inlett med sikte på att 1995/96 utforma en genderpolicy.

### 6.3.3 SIDA

Den policyutveckling som har bedrivits rörande kvinnoinriktat bistånd har i huvudsak ägt rum inom SIDA, som redan 1973 inledde sitt policyarbete. Särskilt sedan 1985 har det producerats ett stort antal dokument. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse utan anspråk på fullständighet.

Huvuddokumentet är SIDA:s Handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd från 1985. Det är ett tämligen tidspräglad policydokument. Det reflekterar dåtida WID-tänkande och saknar en genderapproach. I förordet till 1992 års utgåva av programmet (omtryck) betonas att dokumentets WID-strategi kompletterats med "en mer systematiserad metodologi för hur man skall integrera kvinnor i utvecklingsbiståndet genom att analysera mäns och kvinnors roller och behov i mottagarländerna och konsekvenserna av biståndsinsatserna för både kvinnor och män". Här fastslås alltså i pregnant form att integration (mainstreaming) och genderanalys är de bägge bärande elementen i



SIDAS arbete, som för övrigt beskrivs i lättillgänglig form i skriften "Väga lika tungt" (1990). SIDA har producerat ytterligare en hel del policydokument. Bl.a. kan nämnas att riktlinjer och inventeringar tagits fram för vissa sektorer och att genderanalyser har gjorts för vart och ett av programländerna. Härutöver har ett större antal utvärderingar och liknande rapporter producerats. Det policyarbete som bedrivits inom SIDA är omfattande. Verket har haft en ledande ställning inom den internationella policyutvecklingen.

1985 års handlingsprogram har som synes behållits trots att det kommit att bli överspelat i vissa avseenden. Planer har funnits att göra en översyn för att formulera en sammanhängande genderpolicy för verket. Det har dock inte skett, bl.a. som en följd av att regeringen inte lagt fast någon övergripande policy för biståndsområdet. En konsekvens är att det inte finns något aktuellt dokument som på ett rättvisande sätt speglar den policy som vuxit fram och faktiskt tillämpas inom SIDA.

#### 6.3.4 SAREC, BITS och SWEDECORP

*SAREC:s* policy rörande kvinnor och män i biståndet har hittills varit föga genomarbetad. En genomgång av de sista 10 årens anslagsframställningar visar att genderfrågorna knappast alls berörs (med undantag för det särskilda kvinnoforskningsprogrammet). I den senaste anslagningsframställningen, som sträcker sig t.o.m. 1995/96, omnämns dock genderfrågor på några få ställen. På ett ställe sägs följande: "Genusaspekten måste beaktas i beredningen av alla insatser. Därutöver bör särskilda insatser göras för stöd till forskning om genusfrågor" (s. 17). Här markeras alltså genderfrågornas betydelse på ett till synes kraftfullt sätt. Uttalandet är dock inte underbyggt i texten i övrigt och det framförs inte några synpunkter på hur en sådan policy skulle kunna genomföras.

Under 1994/95 har emellertid ett arbete inletts "rörande beslutet att börja processen mot en ökad genderintegration med en utredning som tydligare dokumenterar läget m.m.". Under våren 1995 har en del centrala frågeställningar för en sådan policy identifierats liksom de element som behövs för att en integration (mainstreaming) skall bli en realitet : (a) uppmärksamhet på könsfördelningen bland forskare som får stöd från SAREC; (b) uppmärksamhet på genderaspekterna inom den av SAREC stödda forskningen, inklusive forskningsresultatens användning; (c) definition av forskningsproblem rörande genderdifferentierade processer; samt (d) fortsatt utbildning av SARECs handläggare. Arbetet med genderpolicyn bedrivs vidare hösten 1995 inom ramen för den nya biståndsmyndigheten.

I sammanhanget bör också nämnas SAREC:s kvinnoforskningsprogram, åt vilket sedan 1983/84 ca. 36 milj. kr. har anslagits. Inom programmet initieras kvinnoinriktat bistånd i syfte att detta skall föras över till SAREC:s reguljära landprogram där insatserna antingen kan integreras med pågående verksamhet eller utgöra en särskild resurs. Inom ramen för en framtida helhetspolicy får det ses som önskvärt att insatserna verkligen förs över till de reguljära programmen. En viktig uppgift för programmet blir att stödja mottagarländernas utveckling av lokal gendermedvetenhet och lokal kapacitet att svara för genderplanering och gendermetodik.

*BITS* styrelse antog 1993 en WID - policy för sitt bistånd. Den syftar främst till att:

- uppmuntra projekt som har kvinnor som målgrupp;
- säkra att projektens effekter på kvinnor beaktas;
- stärka kvinnors deltagande i de internationella kurserna;
- stimulera att konsultfonder kommer kvinnliga konsulter till del; och
- att sprida kunskap om den vikt som man från svensk sida fäster vid jämställdhetsaspekterna.



I fråga om de internationella kurserna har BITS policy haft genomslag. Det är däremot ovisst i vilken utsträckning som BITS integrerar kvinnoaspekterna i verksamheten i övrigt. Policyn tycks ha haft relativt begränsad inverkan på annan verksamhet än kurserna (WP 43). BITS har emellanåt sökt stärka kvinnoaspekterna genom att ställa lägre krav på mottagarens delfinansiering i de fall som det skulle underlätta för kvinnor att delta i verksamhet stödd av BITS.

*SwedeCorp* har ingen genomarbetad, generell genderpolicy för sin verksamhet. Däremot har det antagits ett strategidokument i vilket vissa målsättningar läggs fast. Vad gäller den näringslivsfrämjande verksamheten sägs att "SwedeCorp medverkar till att kvinnliga entreprenörer stimuleras till ökat engagemang inom såväl industri som handel. SwedeCorp arbetar för att diskriminering undanröjs och lämnar stöd till sammanslutningar med kvinnoprofil". Vad gäller importfrämjandet sägs att "SwedeCorp tar särskild hänsyn till önskemålet att främja kvinnliga företagare. SwedeCorp uppmärksammar därför de möjligheter och hinder som kan möta kvinnliga företagare". För investeringsverksamheten sägs att "Swedfund verkar för att kvinnor ges möjlighet att medverka som ägare och på ledande befattningar i joint-venture företag. Utbildning av kvinnor för sådana poster bör främjas".

Det har visat sig vara vanskligt att göra verklighet av ambitiösa jämställdhetssträvanden inom SwedeCorps verksamhetsområde (WP 43). Bl.a. är det svårt att finna metoder att öka det kvinnliga deltagandet i den av myndigheten stödda verksamheten.

#### 6.4 Organisation, institutionell strategi mm

SIDA antog 1985 "riktlinjer för ett kvinnoinriktat bistånd" vilka innehåller en institutionell strategi, som i huvudsak gäller än idag för SIDA. Strategins syfte är att säkra implementeringen av handlings-

programmet och policy i övrigt. Bl.a. fastslås att ansvaret för implementeringen ligger på regionavdelningarna samt att alla byråer har en roll att spela för genderfrågornas implementering. Strategin har beskrivits i "Reaching both Women and Men. The Case of Namibia" (1993). Strategin har varit föremål för en intern översyn inom SIDA. Översynen pekar på framsteg i fråga om medvetande, engagemang och kompetens. Bristerna ligger främst i det konkreta genomförandet. På basis av översynen har SIDA:s strategi vidareutvecklats (verkchefsbeslut 13/94) bl.a. för att skapa tydligare mål, roller och ansvarsområden för genderarbetet, krav på den praktiska tillämpningen liksom förbättrad rapportering av insatser och resultat. Alla byråer förutses på sikt utarbeta handlingsplaner inom sina ansvarsområden. Avsikten är att dessa planer skall ställa upp klara mål för genderarbetet, innehålla bedömningar av kompetens och utvecklingsbehov, inventera de tillgängliga genderresurserna m.m.

Genderaspekterna berörs också i ett stort antal av SIDA:s strategier och andra styrdokument vilka lägger fast SIDA:s policy för olika områden. 1994 hade SIDA ungefär 40 sådana dokument. I ett 15-tal av dem behandlades genderaspekterna väl, medan genderaspekterna helt saknades i ett 15-tal av dokumenten.

I ett dokument.- också från 1985 - lämnades metoddirektiv om hur riktlinjerna och handlingsprogrammet skulle tillämpas (målgruppsanalys, strategier, planering, genomförande, utvärdering, information, utbildning, administration, rapportering m.m.). Detta metoddokument har i sin tur utvecklats i ett antal dokument: Guidelines for Project Support (1991); Baseline Study Handbook (1993); Evaluation Manual for SIDA (1994); och Guidelines for result-based management and monitoring (1995). Vid sidan härav har SIDA också tagit fram särskilda träningsprogram för genderfrågor och ett mycket omfattande utbildningsprogram har genomförts. Ett nätverk för genderfrågor har skapats, vilket omfattar alla byråer inom SIDA. Ett arbete med inventering och riktlinjer har påbörjats för ett antal sektorer såsom hälsa, ekonomi, fiskerinäring samt skog och markvård.



SIDA har sedan 1979 en central genderenhet placerad på planeringssekretariatet. Enheten fungerar som en knutpunkt för genderfrågor; den svarar för policy, metod- och kompetensutveckling, stöd och rådgivning m.m. Vid sidan härav finns det en genderspecialist på sektionen för demokrati och mänskliga rättigheter.

SIDA har också, sedan tio år tillbaka, genderansvariga vid biståndsambassaderna. Deras uppgift har bl.a. varit att öka medvetenheten och engagemanget beträffande genderaspekterna samt att verka för en integration av genderaspekterna i biståndet. Medvetenheten och engagemanget har också ökat - bl.a. tack vare de genderansvariga. I en utvärdering av deras verksamhet konstateras emellertid att de har låg status och begränsat inflytande. Det är en konsekvens bl.a. av att de är lokalanställda.

Varken *SAREC*, *BITS* eller *SwedeCorp* har någon särskild enhet för genderfrågorna. Det är naturligt med hänsyn till myndigheternas relativa litenhet. Vad gäller *SAREC* märks att kvinnoforskningsprogrammet handläggs av en konsult, vilket knappast underlättar programmets inverkan på den reguljära verksamheten. *SAREC* har en samrådsgrupp för dessa frågor, i vilken ingår genderaldirektören och genderansvariga inom respektive sektor.

## 7. Det svenska biståndet

### 7.1 Inledning

Vi inleder detta kapitel med en kort beskrivning av hur det svenska biståndet har fördelats på olika sektorer sedan 1960-talet och framåt. Som vi nämnde inledningsvis finns det en risk att de svenska myndigheterna blivit mer och mer gendermedvetna över tiden men att biståndet likväl mer och mer inriktats på områden eller sektorer som relativt litet gynnar kvinnans ställning. Genom att presentera statistik på utbetalningar över tiden för olika sektorer illustrerar vi det svenska biståndets inriktning. Avslutningsvis, i kapitel 8, kommenteras inriktningen av det svenska biståndet genom att resultaten från detta kapitel relateras till slutsatserna från kapitel 4, där vi diskuterar vilken typ av bistånd som gynnar kvinnor.

I föregående kapitel gav vi en bild av det svenska genderarbetet på policy- och myndighetsnivå. I det här kapitlet för vi in verkligheten i mottagarländerna genom att redovisa iakttagelser från några svenskfinansierade biståndsprojekt. Dessa kommentarer och iakttagelser bygger främst på en konsultrapport vi låtit utföra i Indien, Zimbabwe och Namibia vad gäller tretton olika svenska biståndsprojekt. Rapporten finns som SAU Working Paper No.42. Vi har naturligtvis inte ambitionen att utifrån ett begränsat antal projekt, i det här fallet 13 stycken, dra några långtgående slutsatser om det svenska biståndets inverkan på kvinnans ställning. Men vi presenterar ett antal lärdomar som kan dras utifrån dessa exempel som kan läggas till grund för utformningen av genderinriktat bistånd. För mer ingående information om de tretton projekten hänvisas till WP 42. Vi avslutar med en diskussion om biståndet främjat kvinnans ställning.



## 7.2 Vilken typ av bistånd ger Sverige?

I detta avsnitt presenteras siffror på utbetalningar till olika sektorer vilket ger en bild av vilka sektorer som prioriterats i det svenska biståndet.

Om vi analyserar faktiska utbetalningar till SIDA:s programländer uppdelade på sektorer kan vi se att fördelningen sedan mitten av 1970-talet varit sig ganska lik. Däremot var sektorindelningen annorlunda på 1960-talet då den sociala sektorn dominerade stort., se tabell 7.1 och 7.2 och figur 7.1 nedan.

### Sociala sektorer

Från 1965 till 1992 har 22 procent av de totala svenska utbetalningarna till SIDA:s programländer gått till den sociala sektorn. I mitten av 1960-talet var denna sektor helt dominerande. 1965 till 1967 gick över 80 procent av biståndet till sociala områden, främst utbildning och hälsa. Budgetåret 1967/68 nästan halverades utbetalningarna till den sociala sektorn och under 1970-talet tappade sektorn sin särställning inom det svenska biståndet. Från mitten av 1970-talet och under 1980-talet låg utbetalningarna på ca. 20 procent av de totala utbetalningarna. Under de första åren av 1990-talet kan man se en ökning igen till omkring 26 procent och 1993/94 gick hela 31% av SIDA:s bistånd till den sociala sektorn. Helt dominerande områden inom den sociala sektorn har varit hälsa och utbildning med ett betydande inslag av vatten och sanitet. De senaste budgetåren har utbetalningar till mänskliga rättigheter kommit till; de utgjorde 4.51% av de totala utbetalningarna 1993/94.

### SPECIFIKA INSATSER KRÄVS I KÖNSEGREGERADE SAMHÄLLEN.

Shiksha Karmi är ett utbildningsprojekt som vänder sig till barn i delstaten Rajasthan i Indien. 1066 lokala skolor har tagits över och man utbildar bymedlemmar till lärare sk. Shiksha Karmis. Skoldeltagandet i denna regionen var 1991 endast 65% och flickors deltagande på "upper primary" endast 18%. Avhoppen från grundskolan hela 45%. Genom specifika insatser har man ökat flickors skoldeltagande från 21% till 65%. Man eskorterar flickor som bor långt från skolan, man tar hand om syskon..

Omkring 45% av lärarna kommer från de lägsta kasterna och omkring 800 är kvinnor. Ett viktigt inslag är kvällsskolor där 62% av deltagarna är flickor som annars inte skulle kunna få utbildning. Man har erhållit mycket bra resultat. I 111 byar har man 100% deltagande i åldrarna 6-14 år, i 377 byar 80% deltagande och i 220 byar över 60%.

Man har även reserverat en tredjedel av platserna i byarnas utbildningskommittéer för kvinnor.

På 1960-talet inriktades utbildningsbiståndet till större enstaka projekt, t.ex. uppbyggnad av yrkesskolor och grundskolor. Största delen av biståndet både under 1960- och 1970-talen gick till kapitalinvesteringar. I strategin för undervisningsbistånd från 1972 prioriteras grundläggande skol- och yrkesutbildning. Även upprustning av byggnader och fortbildning av lärare fick stöd. En ny strategi för undervisning utarbetades 1986 där man åter slog fast vikten av grundläggande utbildning. I hälsosktorn har även AIDS-bekämpning fått en framskjuten position sedan 1980-talet.

Under den ekonomiska krisen på 1980-talet och dess efterföljande strukturanpassningsprogram tilldelades utbildning och hälsa allt mindre resurser i många länder och biståndet fick många gånger prioritera underhåll och upprustning av redan existerande anläggningar framför nyinvesteringar.



#### NYCKELPERSONER KAN HA AVGÖRANDE INVERKAN.

Sverige stöder tillsammans med andra givare ett analfabetiseringsprogram i Namibia sedan 1991. Målet är att 80% av befolkningen skall kunna läsa och skriva år 2000. Sedan självständigheten har man prioriterat utbildning, hela 24% av budgeten gick 1993/94 till utbildning.

Målgruppen är 300 000 illiterata kvinnor och män både på landsbygden och i staden. Man har producerat material på nio olika lokalspråk, utbildat lärare och bedrivit undervisning. Man arbetar i tre steg där man tillhandahåller baskunskaper i det egna språket men även i engelska. En utvärdering från 1993 visade att 80% av de som gått steg ett tillgodogjort sig tillräckliga baskunskaper för att klara det allra nödvändigaste.

Genderspekter beaktades tidigt bl.a pga av en konsults speciella intresse för genderfrågor. Detta har medfört att en speciell budget finns för genderutbildning och att man t.o.m fått definiera nya gendermål då det manliga deltagandet i vissa regioner blivit väldigt lågt.

#### Ekonomiska sektorer

Till den ekonomiska sektorn, dvs. naturbruk, industri och handel, har allokerats totalt 27 procent av utbetalningarna mellan 1965 och 1992. I mitten av 1960-talet gick ca.7 procent av utbetalningarna till ekonomiska sektorer, i slutet av 60-talet toppade utbetalningarna på 37 procent. På 1970-talet hade den ekonomiska sektorn en andel på 15 till 25 procent, medan de ökade till mellan 25 och 37 procent under 80-talet. De första åren på 1990-talet sjönk utbetalningarna åter till mellan 21 och 27 procent. På 1960- och 1970-talen prioriterades bl.a. skogsindustri, lantbrukskooperativ och de få procent som satsades på industristöd gällde främst stora företagssatsningar som skulle minska biståndsberoendet. Succesivt kan man se en tendens bort från storskalighet till småskalighet. Sedan 1980-talet har även miljöinsatser prioriterats.

#### KVINNOR PÅ BESLUTFATTANDE POSITIONER.

I Dungapur distriktet i Rajasthan stödjer SIDA ett skogsvårdsprogram för att rehabilitera land och skog. Miljöförstoring och försämrade villkor har gjort att många män flyttat från byn. Kvinnorna har ofta fått överta hela familjebördan. 126 byar har hittills nåtts där omkring 65% av befolkningen är mycket ekonomiskt svaga och illiterata.

Trots att merparten av arbetet utförs av kvinnor och trots specifika insatser för att stödja kvinnorna och öka deras deltagande på högre nivåer med bl.a kurser har det varit svårt att få kvinnor på ledarpositioner i projektet. Brist på tid och de kulturella mönstren tros vara orsaken.

Ett välkommet resultat av projektet har varit att den manliga migrationen minskat med 75%.

#### Infrastruktur

Omkring 11 procent av de totala utbetalningarna till programländerna under perioden 1965 till 1992 har gått till uppbyggnad av mottagarländernas infrastruktur. Först 1968/69 började SIDA:s stöd till infrastrukturuppbyggnad. Utbetalningarna har varierat från ett par procent 1976/77 till en topp på 23 procent 1989/90. Under första hälften av 1970-talet låg utbetalningarna på mellan 11 och 19 procent för att under andra halvan av 1970-talet och första halvan av 1980-talet sjunka under 10 procent. Sedan 1984/85 har infrastrukturektorn, med få undantag, erhållit över 10 procent av utbetalningarna.

Under 1960- och 1970-talen medverkade Sverige i omfattande satsningar på att utveckla transportkapaciteten, främst i Afrika. Under



1980-talet prioriterades stöd till upprustning, underhåll och återuppbyggnad liksom stödet inom telekommunikation. Andra viktiga områden inom denna sektor har varit energisatsningar i olika former, t.ex. vattenkraftverk. Efter hand har satsningarna inom energiområdet även betonat miljöaspekter.

#### Förvaltningsbistånd

Under perioden från 1965 och framåt har stödet till förvaltningssuppbyggnad legat under 5 procent, med undantag för åren 1975/76 och 1977/78 då det tangerade 5 procent. I genomsnitt för perioden har 3 procent utbetalats till denna sektor. Det tidiga förvaltningsstödet gällde främst personalbistånd för att täcka bristen på i utbildad personal medan förvaltningsbiståndet i dag är mer mångfacetterat och i stor utsträckning utgör institutionsuppbyggnad.

Stödet har ökat under senare år och för det totala biståndet via SIDA var utbetalningarna till förvaltningsstöd 1993/94 drygt 7 %.

#### LITEN INSATS KAN GE STORT RESULTAT.

Zimbabwes första nationella census från 1982 visade att ungefär 73% av befolkningen levde i områden som inte täcktes av den statistik man samlat in. För att förbättra statistiken påbörjades ett samarbete mellan Sverige och statistikmyndigheten CSO.

I detta samarbetet kan man se exempel på hur en liten utbildningsinsats av en statistiker under ett par veckors tid gav stort genomslag i könsuppdelad statistikframtagning. Man har haft genderseminarium, undervisning och utarbetat speciella broschyrer med genderstatistik som varit mycket populära. Även det pågående arbetet med den nya censusen har i hög grad påverkats och den kommer att innehålla mycket könsuppdelad statistik.

Medvetenheten har ökat hos de som i framtiden kommer att ta fram statistiken och oddsen för att insatsen kommer att ge långsiktiga strategiska landvinningar är stora då denna statistik även ligger till grund för dataproduktion inom myndigheter i landet.

#### Multisektor

Budgetstöd, t.ex. importstöd, betalningsbalansstöd och skuldlättnader, har utgjort en stor andel av det svenska biståndet. Under perioden 1965 till 1992 utgick hela 36% av utbetalningarna till SIDA:s programländer i denna form. Under de senaste åren har multisektorbiståndet minskat något och ser vi på det totala biståndet via SIDA var det endast 12% 1993/94. Se tabell 7.2.

#### Katastrofbistånd

Katastrofbistånd har ökat i betydelse och är den näst största sektorn idag. 1993/94 uppgick den till ca. 20% av det totala biståndet via SIDA. Det mesta av detta bistånd går till katastrofer som uppkommit på grund av krig och konflikter och alltså inte till hjälp vid naturkatastrofer. Den största enskilda posten var 1993/94 fd. Jugoslavien. SIDA:s utbetalningar till programländerna under tidigare år (se tabell 7.1) visar att det först var på 1990-talet som katastrofbistånd utbetalades via SIDA till programländerna.

#### Multilateralt kontra bilateralt bistånd

Då vi fört en kortare diskussion om bilateralt kontra multilateralt bistånd och dess inverkan på kvinnor i kapitel 4.3 lämnas en kort presentation av fördelningen på biståndet via multilaterala organisationer och det svenska bilaterala satsningarna. Som vi kan se i tabell nedan var utbetalningarna via multilaterala organ störst på 1960-talet, då de utgjorde ca hälften av biståndet. Sedan mitten av 1970-talet har en dryg tredjedel av de svenska utbetalningarna varit multilateralt bistånd. Se figur 7.2.

#### Ämnesinriktad verksamhet till kvinnor

Den ämnesinriktade verksamheten startade 1975 och innehåller speciella anslag till bl.a. kvinnor. Denna typ av bistånd är inte något egentligt sektorstöd men visar olika prioriterade biståndsområden. Utbetalningarna till kvinnoinriktad verksamhet visar en stigande trend under perioden och var 1992/93 omkring 14 MSEK. Se tabell 7.3.



### Kommentar

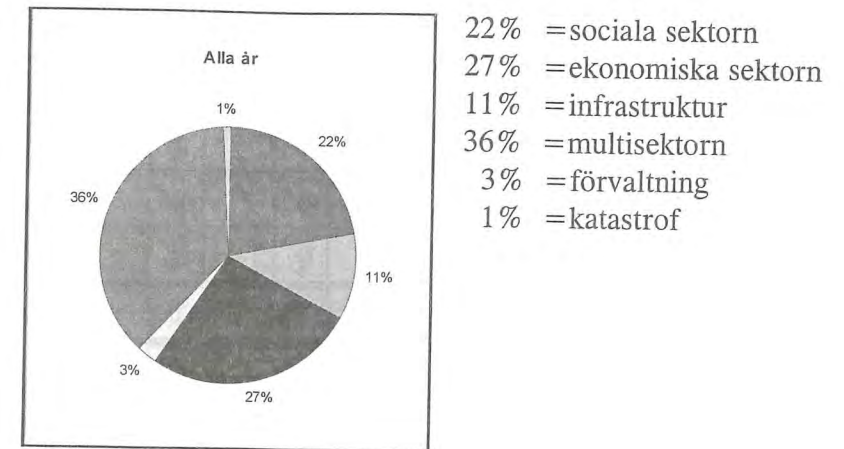
Som vi påpekade i kapitel 4 är det svårt att entydigt förespråka någon enskild sektor som speciellt skulle gynna jämställdhetsarbetet. Därför är det också svårt att uttala sig om den fördelning av biståndet som vi presenterat ovan har varit riktig ur ett genderperspektiv. Vad man direkt kan säga är att den stora satsningen på programstöd förmodligen gjort genderfrågorna mer osynliga eller genderkonsekvenser mer svårbedömda. Likaså har katastrofbistånd kommit att utgöra en stor del av det svenska biståndet idag. Dess genderimplikationer tycks hittills knappast alls ha analyserats.

Utbetalningarna till den ämnesinriktade verksamheten för kvinnofrågor låg på 14 MSEK 1992/93. Detta är ett överraskande litet belopp med tanke på det ökande intresset för att beakta kvinnofrågor inom biståndet. Om dessutom kvinnofrågor skall konkurrera med frågor som rör mänskliga rättigheter i framtiden kan de resurser som används för kvinnofrågor komma att minska eller fortsätta att vara marginella.

En annan uppenbar iakttagelse rörande de svenska utbetalningarna till programländerna under perioden 1965 till 1992 är den stora neddragningen av utbetalningar till den sociala sektorn under 1970- och 1980-talen. Detta kan ha inneburit att genderfrågor uppmärksammades i mindre utsträckning då man traditionellt sett varit mer vaksam på dessa frågor inom de sociala sektorerna.

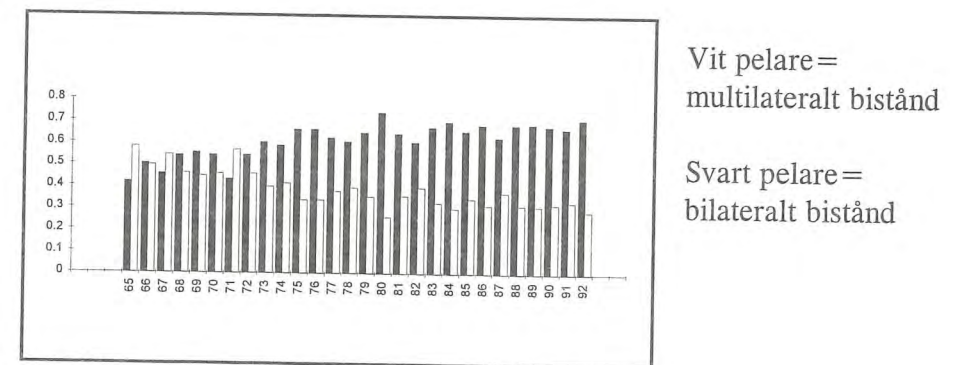
### TABELLER och FIGURER

**Figur 7.1** Utbetalningar till SIDA:s programländer 1965-1992, procent av totala utbetalningar.



Källa: SIDA

**Figur 7.2** Multilateralt och bilateralt bistånd som % av totalt svenskt bistånd.



Källa: Statistisk årsbok flertalet år, regeringsskrivelser, SIDA



**Tabell 7.1 Procent av utbetalningarna till SIDA's programländer för olika sektorer, avrundade siffror. 1965- 1992**

ÅR	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72
sociala	82	85	49	33	44	26	41
infra	0	0	0	12	17	19	11
ekon	7	8	37	34	29	18	17
förvalt	0	0	2	2	2	2	2
multi	3	6	12	18	8	35	28
katastr	8	0	0	0	0	0	0
tot	100	99	100	99	100	100	99

**Procent av utbetalningarna till SIDA's programländer för olika sektorer**

ÅR	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79
sociala	43	32	27	31	22	19	20
infra	14	11	8	5	2	5	4
ekon	21	15	19	25	26	23	23
förvalt	2	4	4	2	5	4	3
multi	20	39	41	37	44	49	50
katastr	0	0	0	0	0	0	0
tot	100	101	99	100	99	100	100

**Procent av utbetalningarna till SIDA's programländer för olika sektorer**

ÅR	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
sociala	20	19	19	21	18	20	23
infra	9	8	5	8	10	12	14
ekon	27	30	31	30	25	27	31
förvalt	2	1	1	2	2	3	3
multi	42	42	44	40	45	37	29
katastr	0	0	0	0	0	0	0
tot	100	100	100	101	100	99	100

**Procent av utbetalningarna till SIDA's programländer för olika sektorer**

År	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	alla år
sociala	21	24	23	23	26	26	22
infra	11	11	9	23	8	14	11
ekon	37	29	30	28	22	21	27
förvalt	3	3	3	2	2	3	3
multi	28	33	34	24	39	28	36
katastr	0	0	0	0	2	7	1
tot	100	100	99	100	99	99	101

Källa: SIDA statistikenheten, BSD



Tabell 7.2 SIDA:s totala bistånd utbetalat per sektor  
Avrundat i %. 1990-1994

År	90/91	91/92	92/93	93/94
sociala	21	25	29	31
infra	7	7	8	10
ekon	12	17	14	13
förvalt	5	4	6	8
multi	40	30	20	12
katastr	12	14	19	23
administration	4	3	3	3
tot	101	100	99	100

Källa: SIDA, BSD, 1994/94

Tabell 7.3 Utbetalningar till ämnesinriktad verksamhet  
till kvinnofrågor (ÅIV) MSEK

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1	-	1.9	3.5	5	5.3	5.3	5.9
1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	90/91
7.1	6.3	7.6	8.5	7.3	9.1	12	11
91/92	92/93						
13	14						

Källa: SIDA, statistikenheten

### 7.3 Erfarenheter från ett antal svenskfinansierade biståndsprojekt

Som vi nämnde i tidigare avsnitt är det svårt att dra generella slutsatser om genderaspekter för olika sektorer; insatserna varierar med avseende på land, tid och projekt. Vi vill därför gå ner på projektnivå och ge några exempel på genderimplikationer i ett antal program/projekt från olika sektorer och dra några lärdomar utifrån dessa exempel.

Även om det inte finns något explicit gendermål i det svenska biståndet har man sedan länge arbetat för att integrera kvinno- och jämställdhetsaspekter i det svenska biståndet, på senare tid även genderaspekter. De tidiga insatserna gällde främst hälsa och insatser som skulle öka kvinnors välfärd, oftast i separata kvinnoprogram. Gradvis har även kvinnans betydelse för den ekonomiska utvecklingen uppmärksamats och under senare tid även betydelsen av att integrera genderaspekter i biståndet för att utvecklingen skall bli varaktig.

Idag finns en vilja att integrera genderfrågor i det svenska utvecklingssamarbetet inom alla biståndsmyndigheterna men vad man gjort i praktiken och i vilken omfattning skiljer sig åt. SIDA är den av myndigheterna som arbetat mest målmedvetet och som har längst erfarenhet av genderarbete. Vi lät i samband med denna studie fem konsulter närmare bedöma tretton svenskfinansierade biståndsprogram i Indien, Zimbabwe och Namibia för att se hur genderarbetet fungerat på fältnivå. Resultatet återges i SAU:s Working Paper no 42. Vi kommer inte i detalj att redogöra för resultaten från de enskilda projekten i denna studie utan hänvisar till WP för mer detaljerad information. I detta avsnitt redogör vi dock för några intressanta iakttagelser på det mer generella planet på basis av dessa fältstudier plus dokument och utredningar från biståndsmyndigheterna, främst SIDA.



### Fakta om de tretton projekten

Tretton projekt ingår i studien, sex i Indien, fem i Zimbabwe och två i Namibia. Urvalet gjorde vi med hjälp av bl.a SIDA- och SAREC-personal. Valet har bl.a. bestämts av vårt önskemål att täcka ett flertal sektorer plus Afrika respektive Asien. Vi ville också att det skulle vara en koncentration på ordinarie program för att vi skulle få en bild av hur gendaspekter beaktats i den vanliga verksamheten. Vi önskade också att projektet skulle innehålla något moment som i förhand bedömdes kunna ge intressanta lärdomar om jämställdhetsarbetet i biståndsverksamheten.

Alla projekten är bilaterala projekt. Tre av projekten är institutions-samarbete. I tio av projekten utför statliga myndigheter i mottagarlandet implementeringen och i tre av projekten är enskilda organisationer utförande enhet. Hälften av projekten har pågått under fem år och hälften mellan sex och tio år. Projekten täcker ett stort område av aktiviteter från utbildning, infrastruktur, hälsa, vatten, sanitet, skogs-vård, markvård, förvaltning, forskning till direktstöd.

Två av projekten är riktade till kvinnor. De övriga är ordinarie projekt (mainstreaming). Bara sex av de tretton projekten har kvinnor som explicit målgrupp. Inget av projekten har något genderperspektiv i sin målformulering. Men sex av de elva mainstreamingprogrammen hade personal som ansvarade för genderaktiviteter.

I det följande presenteras de viktigaste lärdomarna från projekten.

#### 1. Integration kontra kvinnospecifika projekt

Som vi nämnt tidigare är den dominerande strategin idag, integration-mainstreaming. Integrationsstrategin anses nödvändig för att genderarbetet skall lyckas på lång sikt. Om man i den generella

verksamheten arbetar in en gendermedvetenhet och i alla projekt arbetar med genderanalys i hela projektcykeln kan man få projekt som är bättre både utifrån en rättvis och jämlikhetsaspekt och utifrån ekonomisk effektivitet. Då det inte alltid varit lätt att integrera jämställdhetsaspekter i all verksamhet kopplar de flesta myndigheter även kvinnoprojekt eller genderspecifika aktiviteter till den generella verksamheten.

#### 2. Kvinnospecifika projekt under speciella omständigheter.

Ett övergripande problem med specifika kvinnoprojekt är att de oftast har begränsade resurser och är marginaliserade ifrån den övriga utvecklingsverksamheten. Emellertid kan projekt som riktar sig enbart till män eller kvinnor vara berättigade i samhällen som är mycket könssegregerade. Fältbesöken visade t.ex. att alla program i Indien hade någon form av kvinnospecifik komponent vilket förmodligen förbättrat projektens resultat i det mycket könssegregerade indiska samhället.

I t.ex. Lok Jumbish, ett utbildningsprojekt i Rahastan, infördes separata skolor för flickor och pojkar då föräldrarna inte ville sända flickor till skolor med manliga lärare. Även i Shiksha Karmi, ett utbildningsprojekt för barn, tog man ta hänsyn till att flickorna inte släpptes iväg till skolan under dagtid, då de förväntas arbeta i hemmet, och speciella kvällsskolor öppnades. Även eskorthjälp för flickor till och från skolan lämnas för att få föräldrar att släppa sina flickor utanför hemmen.

För att få lokal förankring och lokalt deltagande har det visat sig vara viktigt att vara lyhörd för praktiska genderbehov. Det kan vara att underlätta för kvinnorna att hämta ved och vatten, förbättra hälsovården, öka produktiviteten i jordbruket m.m. På lång sikt bör man dock ha en plan för hur kvinnospecifika insatser skall integreras i den ordinarie verksamheten.



### 3. Även små insatser kan ha stor effekt

Integrationen av strategiska genderinsatser i ett ordinarie projekt kan ha stora effekter på projektets genomförande och resultat. Ett exempel på detta är samarbetet mellan statistiska centralbyråerna i Zimbabwe och Sverige med att bygga upp statistikproduktionen i Zimbabwe. Under ett fåtal veckor besökte en svensk statistiker Zimbabwe och höll ett antal arbetsmöten med personal om vikten av att producera gender-differentierad statistik. Då man arbetade med landets nya nationella census, fick detta arbete stor inverkan på framtagandet av en gender-uppdelad statistik.

Likaså hade en mindre insats av en genderspecialist i vuxenutbildningsprogrammet i Namibia till följd att en stor andel kvinnor blev hjälpligt läskunniga och att relativt många kvinnor anställdes som "literacy promoters".

En medveten satsning på att inlemma genderfrågor på strategiska punkter i de enskilda biståndsprojekten kan således ha stor effekt på den totala effektiviteten och på kvinnors möjlighet att få "sin del av kakan".

### 4. Tidigt agerande ger störst effekt

För att lyckas med att integrera genderfrågor i de generella projekten bör integreringen ske från projektets början. Helst skall genderaspekter inkluderas redan i projektplaneringen då mål, strategi och målgrupp bestäms.

I t.ex. "Dungapur wasteland project" i Indien, ett markvårdsprojekt, var en av de stora stötestenarna att kvinnorna på grund av stor manlig migration

hade en allt större arbetsbörda vilket omöjliggjorde deltagande. Hade detta problem identifierats från början hade man kunnat vidta åtgärder för att locka männen att stanna kvar inom projektet eller på annat sätt minska kvinnornas arbetsbörda. Chefsutbildningsprojektet i Zimbabwe, där kvinnorna behandlades som en speciell grupp och fick undervisning separat, misslyckades i det avseendet att kvinnornas undervisning snabbt fick lägre status än männens. Man insåg snart att kvinnorna skulle tjäna på att utbildas tillsammans med männen och man har nu lagt om kurserna så att man nu inkluderar genderaspekter i det övergripande programmet som står öppet för både män och kvinnor. Hade man från början gjort behovsanalyser utifrån ett genderperspektiv för kvinnliga och manliga chefer kanske man insett att kvinnliga chefer behöver samma utbildning som sina manliga kolleger.

Att göra rätt sak vid rätt tidpunkt är viktigt för projektens potential att stärka kvinnans ställning. Våra fältstudier visar att det är viktigt att utforma projekten med utgångspunkt från de rådande genderförhållandena. Vilka skillnader finns i män och kvinnors tillgång på olika resurser, hur ser arbetsfördelning och arbetstid ut, vilka värderingar genomsyrar samhället och vilka begränsningar finns i övrigt för kvinnor i samhället vad gäller tillgång till institutioner etc. Genom att analysera genderförhållandena från projektstart ges information om kvinnors möjlighet att delta i projektet och vilka strategiska insatser som kan behövas för att projektet skall lyckas och gendermål uppfyllas. Exempelen från fältstudierna visar att det är viktigt att från början genomföra en genderanalys för att få baslinjedata och sedan utifrån dessa planera för projektets olika faser.

### 5. Ekonomiska resultat gör projekten mer acceptabla

Projekt som ger synliga vinster, helst ekonomiska, visar sig ha större acceptans, både bland män och kvinnor. I flertalet av de genomgångna projekten (vägbygge i Namibia, utbildningsprojekten i Indien,



analfabetiseringsprogrammet i Namibia m.m.) ges nya ekonomiska möjligheter för kvinnor. De har blivit anställda som lärare, eskorthjälper, mekaniker, lantarbetare mm. Att kvinnor på detta sätt getts möjlighet att bidra med löneinkomster till familjen har gjort många män mer villiga att låta kvinnor arbeta utanför hemmet. Även attityder om vad som är acceptabelt och inte acceptabelt för kvinnor att utföra ändras lättare om man ser ekonomiska vinster. Detta är en erfarenhet som säkert gäller all biståndsverksamhet. Ser de inblandade inte någon potentiell vinst inom rimlig tid blir arbetsinsatsen därefter.

Särskilt vad gäller biståndsaktiviteter, som har som huvudsyfte att skapa arbete för kvinnor, bör undvikas att man ytterligare ökar kvinnans arbetsbelastning i en situation där hon redan bär huvudbördan för arbetet i familjen. För att inkomstskapande aktiviteter skall gynna kvinnans ställning bör man samtidigt underlätta andra arbetsuppgifter genom stöd i olika former, såsom hjälp med barnpassning, hjälp i hemmet etc. Viktigt i denna process är också att identifiera de övriga familjemedlemmarnas situation. Om de unga kvinnorna väljer att arbeta utanför hemmet, kan det bli omöjligt för flickorna i familjen att gå i skolan, då de förväntas ta över kvinnornas uppgifter i hemmet.

Det finns också farhågor att projekt där man medvetet utnyttjar kvinnlig arbetskraft utan att samtidigt stärka kvinnors ställning ger sämre löner och villkor just därför att arbetskraften är kvinnlig. Bl.a. en del av ILO:s satsningar på arbetskraftbaserat vägbyggande har kritiserats för att utnyttja unga kvinnor.

Egna löneinkomster är för kvinnor en mycket viktig faktor, som stärker hennes ställning. Att vara mer ekonomiskt oberoende ger kvinnan höjd status och ökad makt inom flertalet kulturer. Det gäller både inom familjen och ute i samhället.

## 6. Valet av samarbetspartner och institutioner är viktigt

Genderinitiativ får störst effekt i projekt som arbetar genom betydelsefulla institutioner i samhället. Två av projekten vi studerat i Zimbabwe, statistiksamarbetet och chefsutbildning, visar att genderinsatser i centrala myndigheter kan ge stor effekt på medvetenheten om jämställdhetsfrågor och inriktningen på myndigheternas arbete. I statistiksamarbetet innebär den genderuppdelade statistiken att man i Zimbabwe kan få information om män och kvinnors olika situation i den nationella censusen. Chefsutbildning för kvinnor kommer att öka antalet kvinnliga chefer på lång sikt inom den statliga förvaltningen, vilket kan få strategisk betydelse.

Samarbete med nationella institutioner och myndigheter och enskilda organisationer har visat sig vara en lyckad strategi i t.ex. SWACH, "the integrated sanitation, water, guiniworm control and community health project" i Indien, där man i samarbete med UNICEF har skapat stort intresse, engagemang och goda resultat.

Att skapa möjligheter för kvinnor att öka sitt inflytande i samhället kräver inte bara policy och strategier utan även gendermedvetna institutioner. Att undersöka genderkapaciteten i de organisationer och myndigheter som skall utföra eller bygga upp ett projekt är av stor vikt för resultatet. Även insikten bland berörda lokala organisationer och myndigheter kan påverka jämställdhetsresultaten i stor utsträckning. Om inte man har acceptans för arbetet i mottagarlandet är riskerna stora att man misslyckas.

## 7. Utmana men hota inte existerande gendervärderingar

Projekt skall ta hänsyn till den kulturella och sociala situationen i mottagarlandet. I de indiska utbildningsprogrammen har man beaktat den rådande syn på flickor och kvinnor vilken orsakat i begränsade



utbildningsmöjligheter för kvinnor och flickor. Utifrån denna situation har man sedan försökt skapa förutsättningar för kvinnor och flickor att delta i undervisningen. På samma sätt har man försökt att utforma material och undervisning utifrån barnens egna myter, sagor och erfarenheter samt diskuterat genderroller utifrån deras egen kultur.

Man bör visserligen söka undvika särskilda skolor för pojkar och flickor. Men pga. föräldrarnas ovilja att låta flickor och pojkar blandas, kan separata klasser vara det enda sättet för flickor att få utbildning. När det gäller insatser som man tror kan vara av speciellt strategisk vikt för kvinnor på lång sikt (som t.ex. utbildning), kan det kanske vara bättre att arbeta inom de sociala och kulturella ramar som finns än att direkt utmana dessa och riskera att stöta på motstånd och misslyckas.

Genderroller utvecklas visserligen kontinuerligt och är inte bestående i något samhälle. Men man bör ha i åtanke att värderingar och attityder är svåra att förändra. Mycket av arbetet med att förbättra kvinnors situation är därför av långsiktig karaktär. Att klart markera från givarhåll att man arbetar för att stärka kvinnors roll och position i samhället som ett långsiktigt mål kan också stärka enskilda kvinno-grupper i mottagarländerna och påskynda en process i rätt riktning. Det är dock viktigt att inte bli undergiven och acceptera existerande diskriminering av flickor och kvinnor med hänvisning till rådande kulturella värderingar.

#### **8. Stöd kvinnors strategiska behov och verka för ökad makt till kvinnor**

Det är viktigt att stödja aktiviteter som kan stärka kvinnors roll i samhället såsom t.ex. utbildning, arbetstillfällen och juridiska rättigheter, vilket gör att kvinnor kan öka sitt inflytande över samhällsutvecklingen och deltagande i beslutsfattande.

I alla de tretton undersökta projekten finns något element av åtgärder som stärker kvinnors strategiska behov. Den största effekten ser konsulterna i utbildningsmomenten och de påpekar att många projekt skulle vinna på att man satsade på att öka kvinnors kunskaper.

Det råder skilda meningar om integrationstanken är riktig vad gäller målet att öka kvinnors makt (empowerment). Representanter för vissa kvinnogrupper och även många män menar att de existerande projekten idag inte har någon potential att förbättra levnadsvillkoren för mannen och kvinnan på gatan. Enligt detta synsätt bör man arbeta för att kvinnor kommer närmare maktens centrum och därifrån kan arbeta för att förändra hela biståndets inriktning.

#### **9. Definiera specifika gendermål**

Alla projekt gynnas av enkla och realistiska mål. Två av de undersökta projekten, direktstöd för kvinnor i Indien och Gender research project i Zimbabwe, är de enda som direkt riktar sig till kvinnor. De övriga 11 projekten ligger inom den ordinarie verksamheten. I sex av dessa ingår kvinnor i målgruppen men inget projekt nämner specifikt genderaspekter i sina övergripande mål eller syften. Gendermål anges implicit i termer av målgrupp eller i andra dokument än de formella projektdokumenterna.

Även om dessa tretton exempel är ett begränsat urval av de svenska biståndsinsatserna tror vi att slutsatsen om vikten av målformulering är riktig. Att definiera specifika gendermål inom alla projekt från projektstart och i de formella projektdokumenterna är av stor vikt. Om gendermål inte specificeras från början är det en risk att genderaspekterna inte kommer att beaktas i tillräcklig utsträckning och att även utvärderingar och uppföljningar försummar denna aspekt.



Varje projektbedömning bör innehålla en analys av genderaspekterna. Där det är relevant bör det ställas upp gendermål utifrån denna genderanalys, vilken bör utföras i planeringsfasen av projektet.

### 10. Ta fram genderuppdelad statistik och baslinjedata

I de flesta projekt är det viktigt att producera data och statistik. Som regel bör detta ingå i den normala verksamheten och finnas med i den ordinarie budgeten. I vissa fall kan det dock finnas anledning att utföra speciella studier och att anvisa resurser för detta ändamål.

I samarbetet mellan statistikmyndigheterna i Sverige och Zimbabwe producerades bl.a. ett häfte med genderuppdelad statistik som blev mycket uppskattat. I vatten- och sanitetsprojektet i Zimbabwe insåg man behovet av genderspecifik information som resulterade i att man specialstuderade projektets implikationer för kvinnor. Bristen på genderinformation var en av orsakerna till att man inte kunde förutse att kvinnorna i träodlarprojektet i Indien fick en ökad arbetsbörda istället för lättnader i sitt arbete.

Många gånger har projekt som riktat sig till kvinnor, med den goda ambitionen att gynna kvinnor, framför allt resulterat i en ökad arbetsbelastning för dem. Att delta i verksamheten får inte de positiva effekter på kvinnans ställning man förväntar sig om man inte samtidigt underlättar kvinnors arbete inom andra områden. Att inför varje projekt skaffa statistik och data som är genderuppdelade ger en del av den information som behövs för att man bättre skall kunna göra bedömningar om hur kvinnor påverkas av en biståndsinsats.

### 11. Gendermedveten personal behövs

Nyckelpersoner inom projekten bör ha kunskaper om genderanalys och andra genderaspekter. Det belyses av flera av de projekt vi undersökt. I

vuxenutbildningsprogrammet i Namibia har nyckelpersoner utbildats i genderfrågor, i utbildningsprogrammet för "Village community workers" har undervisningsmaterialet anpassats så att det till stor del utgår från kvinnors situation på landsbygden och i statistiksamarbetet med Zimbabwe genomförde en genderexpert en speciell genderkurs som fick stor genomslagskraft.

Genderutbildning ger dock inte alltid de resultat man hoppats på. I de fall där genderutbildningen inte direkt är kopplad till de aktiviteter man utför på fältet kan det ibland vara svårt att omsätta de teoretiska kunskaperna i praktisk handling. Likaså måste man komma ihåg att det inte går att kompensera underliggande svagheter i ett projekt med genderutbildning. Underbemanning, långsam byråkrati, finansiella brister och marginalisering av genderfrågor inom andra beslutsfattande myndigheter kan inte kompenseras med ökade utbildningsinsatser i det enskilda projektet.

Behovet och vikten av olika undervisningsinsatser inom projektverksamheten är stor. Det är därför hoppfullt att SIDA medvetet satsar på olika former av utbildningsinsatser för personal och andra nyckelpersoner. Vi tror att behovet av att skräddarsy utbildningsinsatser för personer inom olika sektorer ytterligare kommer att öka. Vi tror också att specialanpassad genderutbildning av personalen på ambassaderna är central för att man skall lyckas med att integrera genderaspekter i arbetet på fältet.

### 12. Mobilisera lokala resurspersoner

Att mobilisera nyckelpersoner i byn där man verkar kan ge en positiv effekt på det kvinnliga deltagandet. Att som i utbildningsprogrammen i Indien mobilisera äldre respekterade kvinnor som eskorthjälp åt flickor och likaså att använda sig av kompetenta centralfigurer inom byn som lärare har gjort att motståndet mot att låta flickor gå i skolan minskat. I



village community worker programme i Zimbabwe använder man sig av lokalt anställda rådgivare som utgör en mycket viktig del i mobilisering och organisation av arbetet.

Att ha rätt person på rätt plats i rätt tid är ofta mycket viktigt vad gäller genderintegrering i projekten och att ha välinformerad och entusiastisk personal på nyckelpositioner inom ett projekt kan ofta vara den viktigaste enskilda faktorn bakom en lyckad integrering. Även om en genderansvarig på ambassaderna kan ha stor inverkan på den allmänna gendermedvetenheten inom verksamheten kan hon/han sällan påverka centrala beslut inom den ordinarie biståndsverksamheten. Det är därför i regel viktigare för ett projekt att berörd personal, både på givar- och mottagarsidorna är gendermedveten än att det finns en speciell genderhandläggare.

### 13. Använd genderinformation på ett strategiskt sätt

Att använda de generella dokument som produceras både på givar- och mottagarsidorna, t.ex. rapporter, utvärderingar och uppföljningar, för att göra parterna uppmärksamma på genderaspekter och genderimplikationer i projektet kan påverka projektet i positiv riktning.

Vatten-, hälso- och sanitetsprogrammet i Zimbabwe inleddes utan att man formellt identifierat kvinnor som en speciell målgrupp. Efterhand visade det sig i oberoende uppföljningar och utvärderingar att genderfrågor var viktiga vilket medförde att man senare analyserade även genderaspekter i projektet. I statistiksamarbetet och i chefsutbildningsprojektet i Zimbabwe fick institutionerna i uppdrag att behandla genderaspekter specifikt i sina årliga rapporter. Detta har gjort att genderfrågorna ytterligare uppmärksammats.

Efter denna presentation av några viktiga lärdomar från ett antal svenska biståndsinsatser vill vi övergå till den centrala frågan om biståndet har främjat jämställdheten.

### 7.4 Har biståndet främjat jämställdheten?

Vi vill i detta avsnitt dra några slutsatser om biståndets effekter på kvinnans ställning. Vi bygger våra iakttagelser främst på vår egen fältstudie (WP 42), delar av SIDA:s eget utvärderingsmaterial, bl.a. Åkesson 1994 "From words to deeds", och andra myndigheters och organisationers utvärderingar, bl.a. DAC-utvärderingen "Assessment of WID policies and programs of DAC members" från 1994. Detta innebär att slutsatserna är allmänna och reflekterar både svenska och internationella erfarenheter. Vi vill också påpeka att utvecklingen inom kvinnoinriktat bistånd går fort idag. Därför speglar inte alltid ens de senaste utvärderingarna den aktuella situationen. Även färsk utvärderingar bygger oftast på några år gamla uppgifter. I t.ex. DAC-utvärderingen från 1994 används uppgifter vad gäller svenska förhållanden från 1991-1992.

#### Vad har åstadkommit?

Det finns således begränsad dokumentation om vad biståndet konkret har åstadkommit för att främja jämställdheten. Men det tillgängliga materialet stödjer slutsatsen att kvinnor gynnats av biståndet, dock ej i samma utsträckning som män. Då kvinnor har gynnats har det lika ofta berott på slumpen som av medvetna åtgärder. Vi har inte uppnått målsättningen att vårt bistånd främst skall nå de fattigaste. Dessutom stödjer materialet följande iakttagelser:

- Kvinnor har inte eller i mycket liten omfattning gynnats av biståndet när det gäller rollen som beslutsfattare eller initiativtagare.

- Biståndet har ofta gynnat kvinnors direkta välfärd, t.ex. ökad tillgång på vatten och sjukvård men mer sällan främjat kvinnors möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.



- Projekt som gäller hälsa, vatten och nutrition har i många fall minskat kvinnors arbetsbelastning, deras arbete med att hämta vatten har underlättats och ett förbättrat hälsotillstånd i familjen har också skapat en förbättrad arbetssituation.
- Utbildning är ett strategiskt viktigt område för kvinnor men DAC-utredningen pekar på att kvinnor inte gynnats i samma utsträckning som män av utbildningsinsatser. Kvinnor har svårt att delta i kurser och program då utformningen inte är anpassad för kvinnor som bl.a. är mindre mobila än män. Kurser och utbildning är dessutom ofta koncentrerade till "manliga" områden.
- Inom infrasektorn pekar DAC-utvärderingen på positiva effekter av t.ex. elektricitet som ökar säkerheten på natten och ger möjlighet att förlägga arbete till de mörka timmarna. Tillgång till telekommunikation ökar kvinnors möjligheter att ta kontakt med yttvärlden utan att behöva förflytta sig fysiskt. Bättre vägar förbättrar tillgången på marknader för inköp och försäljning.
- Projektens omedelbara effekter för kvinnor har ofta varit gynnsamma. Vad som händer på lång sikt finns i mindre utsträckning redovisat. Likaså verkar utvärderingar av senare datum påvisa mer positiva effekter för kvinnor än utvärderingar av äldre datum. Detta kan tyda på att biståndet förbättrats under senare år eller att man är mer observant idag.
- Många inkomstskapande projekt har givit kvinnor ökade inkomstmöjligheter men tyvärr också ofta en större arbetsbörda då man inte analyserat kvinnors andra uppgifter i samhället. Generellt sett kan man säga att biståndet tillgodosett praktiska genderbehov mer än strategiska genderbehov.

### Varför har inte biståndet i större utsträckning främjat jämställdheten?

Biståndet har inte främjat kvinnor i den utsträckning man hoppats. Av flera orsaker har män gynnats av biståndet mer än kvinnor. Problemen kan ligga på policyplanet, inom biståndsorganisationerna eller bero på faktiska förhållanden i mottagarländerna.

Både i Sverige (åtminstone vad gäller SIDA) och internationellt finns en ansenlig mängd policypapper och dokument av liknande slag. Problemet är alltså inte frånvaron av en policy utan snarare att dokumenten inte alltid fått full genomslagskraft i det praktiska arbetet.

Problemen på myndigheterna har varit bl.a. frågans låga status, otillräckliga resurser, främst kompetensmässigt men även ibland finansiellt. Organisatoriskt har WID-enheten varit marginaliserad från det praktiska arbetet och oftast även från ledningens arbete. Organisationens möjligheter att förbättra styrmekanismer så att man verkligen går från ord till handling i sitt arbete är nog ändå det viktigaste i framtiden.

Att biståndet inte nått kvinnor i den utsträckning man kunde vänta hänger i hög grad samman med de faktiska förhållandena i mottagarländerna. Givarna har underskattat den kraft som finns i rådande sociala och kulturella mönster. Den verklighet som styr kvinnors liv och möjligheter och deras relation till männen i den rådande samhällsordningen avgör biståndets möjligheter att nå kvinnor. Här behövs mer forskning och mikroorienterad analys. Vikten av att stärka institutioner och kvinnofora i mottagarländerna måste betonas.



Vi vill även peka på några andra centrala orsaker som återkommer i ett anseeligt antal utvärderingar i Sverige och internationellt.

- Biståndet har i regel planerats, beretts och genomförts av män. Följaktligen når det också lättare män.

- Jämställdhetsfrågor har inte varit ett prioriterat område. Arbetet med dessa frågor har, speciellt tidigare, haft låg status och inte alltid attraherat de manliga cheferna. Detta gäller både inom biståndsmyndigheterna och i mottagarländerna.

- Ansvarsfördelningen för jämställdhetsarbetet har inte alltid varit klar. Vad gäller SIDA har regionsekretariaten haft en dålig uppfattning om sitt ansvar för genderimplementeringen (Åkesson 1994).

Vi vill dock påpeka att mycket av problemen med genderinriktat bistånd är problem som gäller biståndsarbete generellt. I kapitel 8 återkommer vi till frågan om vad som bör göras för att förbättra jämställdhetsarbetet inom biståndet.

## 8. Slutsatser och rekommendationer

### 8.1 Det våras för jämställdheten!

Ansträngningarna att bistå u-länderna med att stärka kvinnans ställning inleddes för ungefär 25 år sedan. Men vägen har varit lång och knagglig; resultaten har inte motsvarat förväntningarna. Utvecklingen går dock fort idag och trenden är positiv. Vi vågar tro att förutsättningarna nu är långt bättre än tidigare att ta sig an problemen på allvar.

Det finns numera en insikt på högsta politiska nivå att en ökad jämställdhet är en förutsättning för en uthållig utveckling. Alla de stora FN-konferenserna under 1990-talet är ett uttryck för den insikten: om miljön (1992), mänskliga rättigheter (1993), befolkningsfrågan (1994) och social utveckling (1995). Det är följdriktigt att de kröns av kvinnokonferensen i Peking 1995. Konferenserna må ha sina inslag av skenfäktning. Men onekligen har de stor inverkan på synsätt och prioriteringar i det internationella utvecklingssamarbetet. Det finns skäl för optimism, därför att synen på kvinnan och hennes roll har förändrats. Tidigare sågs kvinnorna som en utsatt grupp som behövde hjälp. Nu ses de som en motor för utvecklingen. Att främja jämställdheten är att främja utvecklingen.

Samtidigt kvarstår ett moraliskt argument. Kvinnan är fattigare än mannen, har sämre utbildning, mindre att säga till om osv. Att stärka jämställdheten är därför också att främja rättvisan.

### 8.2 Varför har inte mer åstadkommit?

Som vi berörde redan i kapitel 7 har visserligen utvecklingssamarbetet gjort en del framsteg för att stärka jämställdheten. Men sammantaget



finns en insikt att det existerat en klyfta mellan policy och genomförande. Varför är det så?

Vi tvingas påminna om att biståndets effekter generellt sett inte är särskilt uppmuntrande. Trots betydande biståndsinsatser har subsahariska Afrikas genomsnittliga BNP per invånare minskat med 15% de senaste 20 åren (WB,1995). Det är då naturligt att man inte lyckats särskilt väl att stödja den underprivilegierade och fattiga hälften av befolkningen som kvinnorna utgör.

Men den nyss nämnda klyftan måste också sättas i samband med att genderfrågorna i realiteten inte getts någon högre prioritet. Frågorna har överlämnats till genderspecialister. Anvisningarna om målgruppsanalys, utvärdering osv. har följts halvhjärtat och närmast setts som en ökad arbetsbörda. Men även genomförandet har haft brister, såsom dålig insamling av data, otillräcklig uppföljning och rapportering, svaga utvärderingar osv.

Till bilden hör vidare att genderanalysen varit bristfällig. De grundläggande strukturella orsakerna till kvinnans underprivilegierade ställning har inte angripits, något som i sin tur hängt samman med synen på kvinnorna som en separat och utsatt grupp i behov av hjälp. Likaså har sällan mannens roll uppmärksammats.

Vi bör också hålla i minnet att många av biståndsinsatserna gjorts i miljöer i vilka de sociala och kulturella mönstren är svåra att förena med jämställdhetssträvandena.

Låt oss dock inte förlora ur sikte att genderansträngningarna trots allt också haft gynnsamma effekter. Inte minst vissa välkomna bieffekter

förtjänar uppmärksamhet. Genderperspektivet har aktualiserat fattighedsfrågorna, värdet av investeringar i utbildning har ställts i fokus och behovet av sociokulturell analys i utvecklingssamarbetet har uppenbarats.

### 8.3 Så vad bör göras?

Vi tangerade frågan redan när vi påminde om att biståndet rent generellt inte haft sina eftersträvade effekter. Skall biståndet ha gynnsamma effekter från jämställdhetssynpunkt krävs att det uppfyller de krav på "bra bistånd" som börjat bli allt mer vedertagna. Hit hör erfarenheten att utvecklingsbiståndet kan ge goda resultat bara om det föreligger goda allmänna förutsättningar i form av en sund makroekonomisk och institutionell miljö i mottagarlandet m.m. Hit hör också insikter om vad som lämpligen stöds med bistånd, dvs. om dess inriktning. Exempel på vad som lämpligen stöds är institutionsutveckling och investeringar i utbildning och infrastruktur. Men hit hör också frågan om hur utvecklingssamarbetet bedrivs; b.l.a. betonas alltmer mottagarlandets engagemang, ansvarstagande och resursmobilisering. Inte minst i arbetet med jämställdhetsfrågor är mottagarländernas attityder av stor vikt för resultaten.

Inga gendervisioner och ingen genderanalys kan skapa ett bra bistånd för kvinnorna, om inte biståndet rent generellt uppfyller rimliga krav på effektivitet. Å andra sidan så gäller att biståndet inte kan vara effektivt om inte genderaspekterna fullt ut beaktas, något som i normalfallet inkluderar en fattighedsinriktning.

Insatserna måste utformas med hänsyn tagen till att det är mottagarlandet som bär ansvaret för jämställdhetsarbetet. En annan viktig insikt är betydelsen av institutionsutveckling och annan kapacitetsuppbyggnad



i mottagarländerna. Att stödja en sådan uppbyggnad är en central uppgift för det genderinriktade utvecklingssamarbetet.

En förutsättning för att genderaspekterna skall slå igenom är att det finns *dels* en kunnig och hängiven personal som arbetar med frågorna utifrån mycket konkreta mål och anvisningar, *dels* ett tryck från den politiska nivån som sätter frågorna på den utvecklingspolitiska agendan. Den handlingsplan från Peking som är att vänta kan bidra till ett sådant tryck. En övergripande policy för genderbiståndet - vari gärna ingår ett jämställdhetsmål - är ett annat viktigt medel för statsmakterna att skapa en kraftfull och sammanhängande politik.

Vidare är det angeläget att policy, styrning och genomförande bildar ett konsistent system. Komponenterna i ett sådant system hänger nära ihop. Vi går nu över till att kommentera de komponenter, som bör ingå i systemet: policy, inriktning, organisation och styrning, institutionell utveckling samt genomförande (8.3.1-8.3.5). Till sist berör vi behovet av ett särskilt jämställdhetsmål för biståndet (8.4).

### 8.3.1 Policy; konditionalitet

Vi har redan påtalat behovet av en överordnad policy för jämställdhetsarbetet, vilken läggs fast av statsmakterna. Avsaknaden av en sådan har en klart menlig inverkan på policyutvecklingen. En sådan policy skall vara styrande för vårt agerande i internationella organ (både normgivande och operativa) och för det nya biståndsverket, inkl. dess stöd åt enskilda organisationer. Likaså bör det finnas en genderpolicy i de av regeringen beslutade landstrategierna.

Den övergripande policyn för det nya biståndsverket fyller inte minst funktionen att säkra att systemets olika komponenter samspelar på ett ändamålsenligt sätt. I övrigt tror vi att policyarbetet bör bedrivas inom ramen för policyutvecklingen på de olika sakområdena: makroekonomi, landsbygdsutveckling, fattigdom, vatten, urbanisering etc. Man får naturligtvis se upp så att inte policyarbetet blir överdimensionerat. Vi menar emellertid att det har ett stort värde att de som skall tillämpa en policy inom en viss sektor har varit med om att formulera den. Vägen är målet. Genderfrågorna får inte hamna i händerna på ett fåtal "genderexperter" som utformar en separat genderpolitik.

Så några ord om inriktningen av policy. Den bör präglas av insikten att jämställdhet inte är en kvinnofråga utan en central fråga för hela samhällsbygget. Som redan påpekats är ökad jämställdhet en förutsättning för utveckling. Policyn bör gå ut på att säkra att kvinnor och män på ett jämställt sätt ges möjlighet att bestämma över utvecklingsarbetet liksom samhällsutvecklingen i stort. Särskilt viktigt blir då att säkerställa att kvinnorna ges en möjlighet att direkt påverka utvecklingen.

Veterligen har givarna hittills inte ställt upp någon *konditionalitet* som tar sikte på jämställdheten. Vi menar dock att jämställdheten är en så central fråga och så betydelsefull för biståndets verkningsgrad att man inte bör vara främmande för att ställa villkor av detta slag. Villkoren skulle kunna avse "administrationskrav", t.ex. på genderfördelad statistik, eller avse mer grundläggande faktorer, t.ex. andelen flickor som bereds utbildning. Villkoren ställs med fördel i internationellt samordnade former.



### 8.3.2 Biståndets sammansättning och inriktning

Vi har tidigare påpekat att det är svårt att hävda att någon speciell biståndstyp eller sektor är bäst ur gendersynvinkel. Utformningen av biståndet avgör dess genderpåverkan. Vi såg dock i kapitel 7 att det svenska biståndet omfördelats från sektorer som traditionellt sett inkluderat någon form av genderanalys eller kvinnoaspekter till mer "osäkra" sektorer t.ex. programstöd och katastrofinsatser, dvs. till sektorer på vilka jämställdhetsaspekterna beaktas i relativt liten grad.

Ett kvinnoinriktat bistånd har stått på agendan i närmare 25 års tid och det har funnits en gendermedvetenhet i ett dussintal år. Som framgått har kvinnorna trots det inte fått del av biståndsinsatserna i samma utsträckning som männen.

Mot den här bakgrunden vill vi peka ut några tänkbara prioriteringar för biståndet. Vi vill därvid rikta uppmärksamhet mot tre biståndsområden som berör kvinnors och mäns liv direkt och indirekt på ett tydligt sätt. Bistånd till dessa tre områden tillgodoser viktiga både strategiska och praktiska genderbehov och kan öka jämställdheten på ett påtagligt sätt.

#### 1. Utbildning av flickor och kvinnor

Utbildning har visat sig främja både praktiska och strategiska genderbehov på ett sätt som är svårt att uppnå inom andra sektorer. Utbildning ökar kvinnors kunskaper och kompetens vilket stärker kvinnors position och makt i samhället. Den ger ökade möjligheter till sysselsättning utanför den traditionella livsmedelsproduktionen och till avlönat arbete vilket stärker kvinnors självständighet. Ökade kunskaper innebär även att kvinnor lättare kan formulera och arbeta för en

samhällsutveckling de önskar. Speciellt på lång sikt är kvinnors möjligheter att delta och medverka i utvecklingsprocessen avhängig av utbildningsnivån. Vilken typ av utbildning som skall prioriteras kan växla från land till land och från insats till insats. Flexibilitet är viktig. Dock skulle vi vilja uppmärksamma vikten av att kvinnor ges tillgång till sådan utbildning som skapar möjlighet för fler kvinnor att i framtiden aspirera på ledarfunktioner i samhället.

#### 2. Krediter till kvinnor

Ökade kreditmöjligheter är ett annat område av betydelse för kvinnors möjligheter att själva bestämma över sin utveckling. Tillgång till krediter skapar möjligheter för kvinnor att utveckla sitt jordbruk eller annan verksamhet. Det ökar självständighet och självbestämmande. En modell som ofta nämns när det gäller små billiga krediter är Grameen Bank, där två miljoner låntagare, varav 94% är fattiga kvinnor, i genomsnitt lånat 500 kr var. Enligt grundaren har en tredjedel av dessa låntagare klättrat över fattigdomsgränsen med hjälp av lånen. På det sociala toppmötet föreslogs att mötet skulle ge stöd för modellen och att det skapades en mikrolånsfond på 75 miljarder kronor där exempelvis Världsbanken skulle kunna stå för fonderna. Svenskt stöd åt detta eller liknande initiativ borde vara väl värt att överväga.

#### 3. Rättsväsendet

Det rättsliga regelverket och de rättsliga institutionerna är av central betydelse för kvinnans ställning. Rättsväsendet skall vara ett värn för hennes grundläggande fri- och rättigheter. Hit hör skydd mot våld - misshandel, våldtäkt, könsstympning osv. Hit hör också skyddet mot diskriminering i skilda sammanhang såväl ekonomiska som politiska. Men rättssystemet kan även ge kvinnan som en svag "ekonomisk aktör" en bättre ställning, så att hennes egendom skyddas, så att hon



får rätt till arv, så att hon får tillgång till kredit, så att hon kan ta tillvara sina intressen inför myndigheterna osv. Av allt att döma kommer betydelsen av rättsväsendet att lyftas fram vid Pekingkonferensen. Många av dessa frågor rör vid djupt rotade kulturella mönster, som påkallar stor varsamhet från givarnas sida. Men att arbeta mot all form av institutionaliserad diskriminering är centralt för kvinnans ställning.

Vi vill också kortfattat påminna om några andra slutsatser från tidigare kapitel.

Då kvinno- och genderinriktat bistånd varit inriktat på de sociala sektorerna under lång tid kan det finnas anledning att lägga de hårdare sektorerna under en genderlupp för att se hur bistånd till dessa sektorer skall utformas för att bättre integrera ett genderperspektiv. En ytterligare anledning är att många av de så kallade hårda sektorerna ofta har en högre status, större budget, och mer acceptans från mottagarländernas sida vilket förbättrar oddsen för att projekten skall överleva på lång sikt även utan biståndspengar. Det betyder att projektens bäraktighet ökar, åtminstone i de fall som projektens löpande kostnader är rimliga.

Vi har också påpekat att bistånd utanför "de bilaterala ramarna" numera är betydande och förväntas öka varför det finns en anledning att analysera genderintegreringen i detta bistånd. Även EUs bistånd är ett område där man bör öka genderengagemanget. Detsamma gäller olika reformprogram då programstöd är en stor och viktig del av det svenska biståndet (12% av SIDA:s totala bistånd 1993/94).

Budgetstöd innebär att större frihet lämnas till mottagarlandet. Strukturanpassningsprogrammen påstås ofta medföra negativa konsekvenser för kvinnor. Speciellt den könsuppdelade arbetsfördelningen i många afrikanska länder gör att kvinnor inte kan agera som rationella aktörer i ekonomin, vilket underliggande antaganden förutsätter. Viss forskning bekräftar att kvinnor och flickor drabbats hårt av strukturanpassningen i form av t.ex. minskat skoldeltagande och en ökad arbetsbörda. Men det är svårt att påvisa kausala samband mellan reformerna i sig och förändringar i någon enskild variabel, varför man inte entydigt kan förkasta strukturanpassningen som kvinnofientlig. Det är betydelsefullt att framtida strukturanpassningsprogram inkluderar genderaspekter i de ekonomiska analyserna. Det är i hög grad de ekonomiskt svagare grupperna i samhället som drabbas av nedskärningar i en ekonomi i obalans. En sanering av dessa länders ekonomi är alltså önskvärd från jämställdhetssynpunkt. Vad gäller genderfrågor gäller det att påverka dem som ansvarar för utformningen av programmen. Man bör påpeka de konsekvenser som ett negligierande av genderförhållandena innebär både från rättvisesynpunkt och effektivitetssynpunkt.

En ledande urvalsprincip för svenskt bistånd kunde vara "jämställdhet", dvs. bistånd som visat sig vara speciellt viktigt ur gendersynvinkel, särskilt med tanke på det övergripande fattigdomsmålet. De flesta fattiga människor i världen är kvinnor.

Vi vill också påminna om att forskning behövs om de faktiska effekterna av biståndsinsatserna på kvinnorna i mottagarländerna. T.ex. behövs mer forskningsresultat om vilka faktorer som styr kvinnors möjligheter till delaktighet. Även mannens roll bör i större utsträckning uppmärksammas.



Dessutom behövs bättre utvärderingar som är praktiska och visar kvantitativa liksom kvalitativa resultat av biståndet.

### 8.3.3 Organisation och styrning

Ser man jämställdheten som en central samhällsfråga har det en del organisatoriska implikationer. Ledarskapet blir viktigt. Den politiska ledningen på biståndsområdet liksom ledningen för det nya biståndsverket får ett avgörande ansvar för arbetet. Men detta måste bedrivas på ett decentraliserat sätt såsom redan sker i SIDA. Det behövs alltså god genderkompetens som är spridd över hela organisationen. Härutöver behövs en knutpunkt som fungerar som organisationens institutionella minne, som ger råd och stöd, som svarar för metodutveckling, som inspirerar och som övervakar att verket lever upp till sina ambitioner. För att ett sådant expertorgan skall vara trovärdigt krävs att det har en mycket kvalificerad genderkompetens.

I detta sammanhang bör också några ord sägas om KIB, SIDA:s kvinnoråd, som spelade en pådrivande roll i början av 1980-talet. Som vi påpekade tidigare (6.2) har dock ett kvinnoråd med nuvarande uppgifter liten relevans idag. Då SIDA till stor del har nödvändiga processer igång för att skapa ett genderinriktat bistånd skulle KIB:s resurser utnyttjas bättre om KIB frikopplades från SIDA och man inriktade verksamheten på att påverka genderperspektivet i biståndet i sin helhet. Det finns fortfarande behov av att skapa opinion och att tillhandahålla information till enskilda organisationer, allmänhet, massmedia, politiska partier etc. Det finns fortfarande ett stort värde i att man har ett samarbete med SIDA i t.ex. opinionsbildning. Dessutom är det viktigt att det finns aktörer utanför SIDA som bevakar att arbetet med genderinriktade bistånd inom SIDA fortlöper. Att jämställdheten

idag står högt upp på agendan är ingen garanti för att det alltid kommer att vara så.

### 8.3.4 Institutionell utveckling

Vad gäller den institutionella utvecklingen har mycket åstadkommit i det svenska biståndssystemet, särskilt inom SIDA. Vi syftar då på kompetensutveckling, metodutveckling, planeringsmetodik osv. Vi nöjer oss med att här peka på några områden som behöver förstärkas närmast som en följd av biståndstänkandets utveckling.

I första hand behöver mottagarländernas institutioner stärkas. De har ansvaret för jämställdhetsarbetet men saknar ofta den kompetens och de resurser som krävs för att fullgöra det ansvaret. Skall de vara effektiva parter i utvecklingssamarbetet måste de stärkas. Det lokala engagemanget och den lokala kunskapen är centrala för jämställdhetsarbetet eftersom förutsättningarna för detta skiftar så starkt inte bara från ett land till ett annat utan till och med mellan olika lokala miljöer. Av det skälet är också behovet av socio-kulturell och mikroekonomisk kompetens på givarsidan framträdande.

Ett annat problem är en dålig rapportering av de resultat som faktiskt uppnås vilket är en faktor bakom vår otillräckliga kunskap om vad biståndet har åstadkommit. Därför behövs en uppstramning vad gäller rapportering och dokumentation. I arbetet med jämställdhetsfrågor har man sällan angivit konkreta mål. En bättre precisering av målen för varje insats skulle kunna förbättra resultaten.

Konsulter svarar i stor utsträckning för analys, planering och genomförande på biståndsområdet. Det är därför viktigt att de tillägnar sig



kunskaper om genderteorier, genderplanering, genderutvärdering osv. Så sker redan. Men en höjning av deras kompetens skulle vara till relativt större nytta än om motsvarade resurser användes för den ordinarie personalen.

I linje med att jämställdhetsarbetet med fördel bedrivs inom ramen för de reguljära biståndsinsatserna bör också kompetensutvecklingen i ökad grad bedrivs inom ramen för den ordinarie utbildningsverksamheten. Det innebär att utbildningen kan differentieras mer utifrån förutsättningarna inom respektive sektor. På så sätt kan en sektorspecifik genderkompetens byggas upp.

Vad gäller metodutvecklingen bör på motsvarade sätt den sektorspecifika planeringsmetodikerna stärkas. Det finns numera ett djupt engagemang och medvetande om genderfrågornas teori, förutsättningar, betydelse osv. På handläggarnivån frågar man sig: hur skall jag göra, rent konkret? En god start för det arbetet kan bli de handlingsplaner på byrånivå som SIDA har planerat att utarbeta. Men också metoderna för de konkreta handgreppen kan förbättras (datainsamling, målgruppsanalys osv.). SIDA:s ovan nämnda inventering (6.4) av ett tiotal sektorer, för vilka det skall skapas nya riktlinjer, är ett steg i rätt riktning.

En förbättring av den genderuppdelade statistiken är önskvärd. Först då kan planering, uppföljning och resultatredovisning bli effektiva instrument i jämställdhetsarbetet.

Enligt SAU:s databas över utvärderingarna på biståndsområdet är det bara 8% av utvärderingarna, som är "adekvata" från gendersynpunkt. Ambitionen bör höjas väsentligt. En god utgångspunkt är därvid SIDA:s utvärderingshandbok som behandlar gendaspekten klart och koncist.

Så länge man inte tar hänsyn till kvinnors produktiva roll i samhället, t.ex. inom jordbruket, så kommer kvinnor att vara marginaliserade inom biståndet. Här behövs mer mikroekonomisk analys av och forskning om de faktiska förhållandena i mottagarländerna i sin helhet och om kvinnors delaktighet i ekonomin och produktionen i synnerhet.

Till sist: jämställdhetsarbetet måste bli mer jämställt! Samtliga inom det statliga biståndssystemet - hemmavid och på ambassaderna - som särskilt ansvarar för jämställdhetsarbetet är för närvarande kvinnor.

### 8.3.5 Genomförande; strategier

Som redan framgått är brister i genomförandet en delorsak till utvecklingssamarbetets otillfredsställande resultat i fråga om jämställdhetsarbetet.

En förbättrad implementering kan uppnås genom de förbättringar av utvecklingssamarbetet över lag som vunnit insteg på senare år. Många av dessa innefattas i den resultatorienterade styrningen och dess krav på tydliga mål, systematisk uppföljning, förbättrad resultatrapportering, bättre mekanismer för återföring av resultaten osv. Överlag gäller att de krav som numera ställs på den statliga förvaltningspolitiken i allmänhet har full relevans för biståndsområdet och därmed också jämställdhetsarbetet.



Vad gäller den lämpliga strategin menar vi att det finns goda skäl för integrationsstrategin (mainstreaming). Det är ingen tillfällighet att denna - särskilt i teorin - alltmer vunnit terräng under de senaste 25 åren. Särskilda kvinnoprojekt har dock behållit en viktig plats i utvecklingssamarbetet. Och dessutom utgör "kvinnokomponenter" ett viktigt inslag inom integrationsstrategin. I realiteten innebär det att de båda typerna av strategier stödjer och kompletterar varandra.

Under senare år har den form av mainstreaming som benämnes "agenda-setting" (makt över dagordningen) slagit igenom. Den innebär att kvinnoaspekterna inte bara skall integreras i verksamheten utan att kvinnorna skall få ett avgörande inflytande över hela verksamheten (mål, inriktning, policy m.m.). Kort sagt: kvinnorna skall få bestämma över dagordningen. Vi närmar oss då en strävan att ge kvinnorna mer politisk och ekonomisk makt.

Detta aktualiserar samtidigt behovet av kvinnoprojekt. Skall kvinnorna vara med och besluta krävs i många fall specialinriktade projekt som stärker deras kompetens och position. När ett genderperspektiv får påverka analysen av de politiska, makroekonomiska och rättsliga frågorna kommer även det att få stor inverkan på vilken verksamhet som överhuvudtaget skall ges stöd.

I tillägg till de nu nämnda strategierna vill vi peka på behovet i vissa fall av särskilda "mansinsatser" vars syfte bl.a. kan vara att stärka mannens roll och ansvar för att uppnå ökad jämställdhet. Insatser som syftar till en attitydpåverkan kan i många fall vara en förutsättning för att jämställdhetssträvandena skall ha framgång.

Vi menar att de fyra strategierna - kvinnoprojekt, integration, makt

över dagordningen och mansinsatser - kan och bör kombineras, med stor lyhörddhet för vad de lokala förutsättningarna kan innebära.

#### 8.4 Ett jämställdhetsmål för biståndet?

Regeringen har tillkallat en särskild utredare som getts i uppdrag att göra en översyn av de biståndspolitiska målen i syfte att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i biståndet (1995:32). Med hänsyn till att en sådan översyn görs nöjer vi oss med att redovisa några reflexioner om behovet av ett särskilt gendermål.

I direktiven för utredaren markeras att översynen gäller alla de fem nuvarande målen och det lämnas öppet om det behövs ett särskilt mål. En sådan bred ansats rimmar väl med det synsätt som ligger till grund för integrationsstrategin; skall gendersynpunkterna drivas med kraft krävs att hela utvecklingssamarbetet genomsyras av dem. Mot den bakgrunden kan översynens analys av målen ge ett mycket värdefullt bidrag till hur vart och ett av dem skall tillämpas för att genderspekterna skall få ett ökat genomslag.

Vi menar likväl att det härutöver finns goda skäl att införa ett jämställdhetsmål. Redan det överordnade målet för svenskt bistånd - att höja de fattiga folkens levnadsnivå - pekar i den riktningen. Kvinnorna i u-länderna är generellt sett klart fattigare än männen.

Ett annat skäl hänger samman med biståndsmålen funktion. Biståndsmålen kan ses som ett signalsystem med vilket statsmakterna ger till känna vad som är viktigt. Ett gendermål skulle ha en stor inverkan på hela biståndssystemet. Det skulle lyfta upp genderfrågorna, stärka



ansvarstagandet, öka frågornas prestige, inverka på policyarbetet, organisationsfrågor, institutionell utveckling, lönesättning m.m. I de länder som haft ett särskilt jämställdhetsmål har detta haft en gynnsam inverkan av det slaget.

I förening med den handlingsplan, som blir resultatet av Pekingkonferensen, skulle ett mål lägga grund för Sveriges agerande på det internationella planet, inte minst i policydialogen med mottagarländerna.

Ett skäl är vidare att ett särskilt mål markerar att det har ett egenvärde att kvinnans ställning stärks. Kvinnans ställning är ett mål i sig. Denna skall främjas inte bara och främst för att produktionen skall öka, miljön förbättras, demokratin stärkas osv. Ett särskilt mål motverkar en sådan instrumentell syn på kvinnan.

Det kan läggas till att uppställandet av ett jämställdhetsmål svarar väl mot den rådande synen inom DAC-kretsen. Det omfattande utvärderingsarbete, som DAC låtit företa av genderfrågorna, har utmynnat i slutsatsen att jämställdhet bör vara ett långsiktigt, strategiskt mål för utvecklingssamarbetet.

Hur skall ett eventuellt jämställdhetsmål lämpligen formuleras? En klar och stringent utformning, som ger en anvisning om vad målet närmare innebär, ökar dess slagkraft. Svårigheten är emellertid att finna en formulering som på ett nyanserat sätt reflekterar de strävanden som ligger till grund för målet. Ett exempel ger Nederländerna som valde nyckelordet "autonomi" för sitt gendermål (se ovan 5.4.1). Det är en tänkvärd ansats men knappast invändningsfri. "Autonomi" beaktar inte behovet av samverkan eller relationen till det andra könet i övrigt; det kan också vara främmande för många kulturer.

Vi lutar mot att man helt enkelt nöjer sig med ett mål som uttalar att biståndet skall främja jämställdheten mellan kvinnor och män. En sådan generell formulering uppmärksammar visserligen varken genderaspekten fullt ut eller vikten av att skillnaderna mellan kvinnor och män beaktas och tas till vara. Men om man accepterar de ovan nämnda skälen som motivering för målet är nog en sådan allmän utformning tillfyllest.

En vägande invändning som kan resas mot ett nytt mål är att målen redan är många och förlorar ytterligare i betydelse om ännu ett mål kommer till. Översynen gäller som nämndes alla de fem nuvarande målen. Vi menar för vår del att tiden är kommen att utmönstra *oberoendemålet*. Dess ekonomiska sida vilade redan från början på illa underbyggda teorier om u-ländernas skadliga beroende. Utvecklingen har visat att dessa teorier inte håller streck. Inte minst de framgångsrika u-ländernas utveckling vittnar om det. Oberoendemålets politiska sida var också diskutabel; den utgjorde till dels en sammanblandning av oberoende och suveränitet. Med den sydafrikanska rasistregimens fall har det enda hållbara motivet för oberoendemålet fallit bort.



## Referenser

- Afshar, H; Dennis, C (1992) **Women and Adjustment Policies in the Third World**. Macmillan, London.
- Andersen C, Lingen A, Baud I, **Evaluation and Women-Oriented Aid** (artikel ur boken "Evaluating development assistance approaches and methodes Berlage, L, Stokke, O) 85-103pp.
- Anderson, P, Davies, O (1989), The Impact of the Recession and Adjustment Policies on Poor Urban women in Jamaica. In: **Poor Women and the Economic Crisis: The Invisible Adjustment**. UNICEF, Santiago, 205-240pp.
- Appleton, S (1995), **Dimensions of Gender Disadvantage: Evidence from the Integrated Household Survey of Uganda 1992/93**, Center for the Study of African Economies, Oxford University. Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance (SASDA) Working paper No. 45.
- Appleton, S; Bevan, D; Burger, K; Collier, P; Gunning, J; Haddad, L; Arizpe, L; Salinas, F; Velásquez, M (1989), Effects of the Economic Crisis on the Living Conditions of Peasant Women in Mexico. In: **Poor Women and the Economic Crisis: The Invisible Adjustment**. UNICEF, Santiago, 241-262pp.
- Baden, S (1993), **The Impact of Recession and Structural Adjustment on Women's Work in Developing Countries**, Bridge briefings on development & gender, IDS, University Of Sussex Brighton, UK.
- Barroso, C; Amado, T (1989) Impact of the Crisis on the Health of Poor Women; The Case of Brazil. In: **Poor Women and Economic Crisis: The Invisible Adjustment**. UNICEF, Santiago, 83-136pp.

- Benería, L (1989) **Structural Adjustment, the Labour Market and the Household: The Case of Mexico**, ILO
- Bhatt, E (1992) **Structural reform and Poor Women: The Case for Redesigning Development**. pp. 12-14.
- Bureau International du Travail Genève (1992), **Ouverture sur Légalité des chances, stratégie destinée à renforcer la participation des femmes dans les projets de coopération technique**.
- Cleves Mosse, J (1993) **Half the World, Half a Chance**. An Introduction to Gender and Development. Oxfam, Oxford.
- Collier, P (1995), **Macroeconomic Effects of Aid on Women**, Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance (SASDA) Working paper No. 44. Centre for the Study of African Economies, Oxford University.
- Commonwealth Secretariat (1991) **Women and Structural Adjustment: Selected Case Studies**. Commonwealth Economic Papers: No 22. Commonwealth Secretariat, London.
- Commission of the European Communities (1992) **Gender and Development - A Practical Guide** (Ed: Lise Östergaard) Routledge, London & New York.
- Danida Ministry of foreign affairs (1993), **Women in Development Dandida's WID-Policy Towards the Year 2000**, Denmark. - **Danida og kvinderne i Den 3. Verden**.
- Demery L, Ferroni M, Grootaert C, Wong-Valle J (1993), **Understanding the Social Effects of Policy Reform**, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Dennis, C (1992) The Christian Churches and Women's Experience of Structural Adjustment in Nigeria. In: **Women and Adjustment Policies in the Third World**. (Eds: Afshar, H; Dennis, C) Macmillan, London, pp. 179-204.



- DGIS, Ministry of Foreign Affairs, The Hauge Van Der Hoeven, R, Van Der Kraaij, F (1994), **Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa**, Villiers Publications, London.
- Development assistance committee meeting on water resource management (1994), **Towards a framework for including a gender perspective in water resources management**. A draft Paris 10-11 May.
- Due Jean M. Gladwin, Christina H (1991), **Impacts of Structural Adjustment Programs on African Women Farmers and Female-Headed Housholds**, 1431-1439 pp. University of Florida, American Agricultural Economics Association (1991)
- Elson Diane, **Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform**, 1993 University of Manchester
- **Unpaid Labour, Macroeconomic Adjustment and Macroeconomic Strategies**, 1993, University of Manchester
  - **DAC/WID Guidelines in Relation to Programme Assistance Policy and Procedures of DAC Members**, (draft report).
  - **Structural Adjustment with Gender Awareness: "Vulnerable Groups", "Gender Based Distortions", and "Male Bias"**, University of Manchester
  - **Male bias in macro-economics: the case of structural adjustment in: Male bias in development Process**, 164-190 pp.(1991) Manchester University Press.
  - **Gender-Aware Analysis and Development Economics**, *Journal of International Development: Vol 5, No 2*, pp.237-247, John Wiley & Sons, Ltd. 1993
  - **Household Responses to Stabilisation and Structural Adjustment: Male Bias in the Micro Level**, 1994, University of Manchester.

- Ensminger, J (1991) **Structural Transformation and Its Consequences for Women Pastoralists**. In: **Structural Adjustment and African Women Farmers**. (Ed: Gladwin) University of Florida Press, Gainesville, pp.281-302
- Gear, S (1994), **A preliminary Bibliography on Gender Issues and Structural Adjustment**. University of Manchester.
- Ghosh, J (1993) **Structural Adjustment and Female Employment: Issues relating to Rural Women**. In: **Proceedings of the National Workshop on "Employment, Equality and Impact of Economic Reform on Women"**. Organised by the ILO/National Commission for Women, 27-29th January 1993, ed. (Eds: Shaw, L; Burra, N; Kelles-Vittanen, A) ILO/National Commission for Women.
- Goheen, M (1991) **The Ideology and Political Economy of Gender: Women and Land in Cameroon**. In: **Structural Adjustment and African Women Farmers**. (Ed: Gladwin, CH) University of Florida Press, Gainesville, 239-256 pp.
- Hannan-Andersson, C (1992), **Gender Planning Methodology Three paper on incorporating the gender approach in development cooperation programmes**, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, rapporter och notiser 109, Lunds Universitet.
- Herz, B (1989) **Women in Development. Issues for Economic and Sector Analysis**. *Working Papers*. Women in Development Division. The World Bank, Washington, D.C.
- Hoddinot, J (1991) **Public Services and Household Allocation in Africa: Does Gender Matter?** Report for Women and Development Unit. World Bank, Washington, D.C.



- Himmelstrand, K (1993), **Women Grass-Roots Organisations in Kenya: Agents or Victims of Development?** Paper to a Conference on Gender and Development- New Theories and Discourses: Theorizing Gender Continuity and Change in the Interface between Local Societies and Global Economic Transformation), Lund March 30- April 1 1993.
- **Där Utvecklingen fått Förhinder om bistånd till kvinnor Siaya** 1993, SIDA
- Jahan R, (1994), **Assessment of Policies and Organization Measures in; Women in Development Adopted by DAC Member Countries**, Columbia University for the Directorate for Development
- Mainstreaming Women in Development in Different Settings** (a paper present at a seminar organized by OECD/DAC WID-Expert Group, Paris, May 19-20.
- Lexow, J and Samset, K, With Hammar, A, Bezbourah, R, Basu, R, **Empowering Women, Third lessons from thirteen Swedish funded projects**, (WP No. 42) SASDA.
- Lingen Annet (1995), **WID policies of CIDA, DANIDA, the Netherlands, the World Bank and the DAC**, Desk study as part of SASDA's Evaluation of WID in Swedish Development Assistance (WP No. 41), Institute of Social Studies Advisory Service (ISSAS), Hague, Netherlands.
- Makombe, K (1992) **Zimbabwe - Alleviating the Negative Effects of ESAP on Women**. Southern Africa News Features, Southern African Research and Documentation Centre (SARDC), Harare, Zimbabwe.
- Mark Blackden, C; Morris-Hughes, E (1993) **Paradigm Postponed: Gender and Economic Adjustment in Sub-Saharan Africa**. *AFTHR Technical Note No. 13*. Human Resources And Poverty Division, Technical Department, Africa Region. The World Bank, Washington, D.C.

- Meena, R (1991) **The Impact of Structural Adjustment Programs on Rural Women**. In: **Structural Adjustment and African Women Farmers**. (Ed: Gladwin, CH) University of Florida Press, Gainesville, pp.169-190.
- **Absorbing the Shock of Adjustment** (1991) pp. 38-39
- Mosely, P, Harrigan, J, Toye, J (1991), **Aid and Power The World Bank & Policy-based Lending Volume 1**, Routledge, London.
- Moser, C (1993), **Gender Planning and Development Theory, Practice & Training**, Routledge, London
- **The Impact of the Recession and Adjustment Policies at the Micro-level: Low Income Women and their Households in Guayaquil, Ecuador**. In: **Poor Women and Economic Crisis: The Invisible Adjustment**. (Ed: UNICEF) UNICEF, Santiago, 1989
- **The Impact of Recession and Structural Adjustment on Women: Ecuador**. *Development*, 1989:1, pp. 75- 83. 1989
- Olayiwole, C (1991) **The Role of Home Economics Agents in Rural Development Programs in Northern Nigeria: Impacts of Structural Adjustment**. In: **Structural Adjustment and African Women Farmers**. (Ed: Gladwin, CH) University of Florida Press, Gainesville, 359-372.
- Omari C.K., Mbilinyi D.A.S. (1993), **Evaluation of SIDA's special training programme for women 1987/88-1991/92**
- Organisation for Economic Cooperation and development, Development Co-operation Directorate, Development Assistance Committee (OECD/DAC), 1995, **Assessment of DAC Members WID Policies and Programmes - Summary and Conclusions** - (Note by Expert Group on Aid Evaluation)



Organisation for Economic and Co-operation and Development (1992) **Third Monitoring Report on the Implementation of the DAC Revised Guiding Principles on Women in Development (1989)** Paris, 1992.

Platon, Julia (1994) **Theme III synthesis WID as a Cross-Cutting issue in development aid evaluation, "Assessment of DAC Members' WID policies and Programmes"**, Canadian International Development Agency (CIDA), Master Associates Ottawa, Ontario, Canada.

Popuha, E (1993), **Gender, Water, Environmental Health- an Inventory of SIDA-Supported Programmes**, Development Studies Unit Department of Social Anthropology, Stockholm University.

Rose Pauline, **Female Education and Adjustment Programmes: A Cross-Country Statistical Analysis, 1994**, University of Manchester  
SCB (1990), **Women and Men in Sweden Equality of sexes 1990**, Unit for Equal Opportunity Statistics.

Senapaty, M (1994), **Gender, Health and Education in the Context of Structural Adjustment: a Follow up to the Findings of the Commonwealth Expert Group**, University of Manchester.

SIDA Anslagsframställan 1978/79 - 1988/89.

- Persson S, Malomey C (1993), **Assessment of 7 SIDA-Supported Women's Development Projects in Tamil, Nadu, India**, SIDA.

- Hannan-Andersson Carolyn, **Bistånd för både män och kvinnor under 90-talet**, pp. 145-153.- **Bistånd till hälsovård en sammanställning av biståndet**, Hälsobyrå 192.

- Isaksson, D (1994), **Bistånd mål och resultat**.

- Tran Thi Que, Suki Allen (1992), **Country Gender Analysis for Vietnam**, SIDA

-Gill, D (1992), **Country Gender Analysis Lesotho**, SIDA.

- Hubbard, D, Tapscott, C (1992), **Country Gender Analysis Namibia**, SIDA.

- Hannan-Andersson, C (1995), **Discussion paper on gender expertis within FENIX from SIDA perspective**.

- Hannan-Andersson C (1992), **"Donor Roles and Responsibilities in Enhancing Women's Rights as Human Rights: Key Strategies to Promote and Support"**, paper for the North South Institute Conference, Toronto, Canada.

- Mbiliny M, Mbughuni P, Meena R, Olekambaine, Education Division Documents No 53, **Education in Tanzania with a Gender Perspective Summary Report** prepared for SIDA, Dar es Salaam. (1991)

- Woroniuk Beth, Valdelin Jan (1994), **Evaluation of the Gender Officer Position**, Draft Report.

- Hannan-Andersson, C, **Equal partners for development: Gender equality in development cooperation in selected countries**. Second draft, (1995), SIDA

- Åkesson L (1994), **From Words to Deeds, an Assessment of Positive Experiences with Integration of Gender Perspective in SIDA's Development Cooperation Programmes**, Göteborg

- Working Group on Gender and Forestry (1995), **Gender and Forestry An Annotated Bibliography on Women and Men in Natural Resource management**, Development Studies Unit Departement of Social Anthropology, Stockholm University.

- SIDA Themes, Issues and Operational Strategies, The Working Group on Gender and Economics (1995), **Gender, Economics and Structural Adjustment, final draft**, Development Studies Unit . Department of Social Anthropology Stockholm University.

- **Gender och Kvinnobistånd - Två Olika Begrepp**, 1994.



- Unge Roy (1994), bilaga, **Genomgång av SIDA:s strategier och andra styrdokument.**
- Gender Half Yearly Reports, från olika år, from DCOs on ; **Integration of a Gender Perspective into Sector Support Programmes and Utilization of the direct Support Funds, SIDA.**
- Carr-Hill, R (1984), **Primary education in Tanzania, A review of the research, Education Division Documents No. 16, SIDA**
- Hannan-Andersson C, **Institutionalising Gender Policies. The experience of Swedish International Development Authority (SIDA).** (Paper prepared for the "Collegium on Institutional Arrangements and Followup to the IVth conference on Women" arranged by Quaker United Nation Officer ), New Paltz, February 3-5.
- Åkesson L (1993), Direct support programme, "**Kartläggning av direktstödet till kvinnoaktiviteter i SIDA:s programländer 1990/91 1992/93**
- **Petitor 1966/67-1973/74.**
- Hannan-Andersson C, **Reserapport Vietnam, 1993, SIDA**
- **Riktlinjer för undervisningsbistånd, Undervisningsbyrån. (1986),**
- **Sector Programme Support, SIDA Strategy, Draft Final Report, (1994) SIDA**
- Verkschefsbeslut GD 65/93, **SIDA:s Strategi för Bistånd till Stöd för Demokrati och Mänskliga Rättigheter.**
- Unge Roy (1994), **Strategi för SIDA:s Miljöekonomiska Arbete, SIDA**
- **SIDA:s Strategi och insatser inom befolkningsområdet, Presentation för SIDA:s styrelse. Hälsobyrån, 1993, SIDA**
- **Sexual and Reproductive Health, Västergötlands Tryckeri, 1994, SIDA**

- **SIDA:s Strategier** Boesveld, M, Brikké Ewans, P, Smet, J, International Water and Sanitation Center, Oenga, I and Makerere, D African Medical and Research Foundation, 1993, **SIDA Evaluation Report 1/93, Health Through Sanitation and Water. SIDA**
- Brooling C, Dahms M , **Strictly for Men? - Infrastructure in a gender perspective, Draft final report, Nordic Consulting Group. SIDA, 1994**
- Hannan-Andersson Carolyn (1993), **Summery Report from the African Regional Gender Seminar held in Lusaka, 1st-8th February 1993.**
- Samoff, J, Wuyts, M, Mothander, B and Flodman Kristina (December 1988/ january 1989), **Swedish Public Administration Assistance in Tanzania, Education Division Documents No. 43,**
- Swedish University of Agricultural Sciences International Rural Development Center, **The Agricultural Sector Support Programme in Zimbabwe, 1993**
- Overview of SIDA's organisational strategy (Internal assessment) (1994), "**The further development of SIDA's strategy for the integration of a gender perspective in development assistance**".
- Hannan-Andersson, C. **The Gender Perspective in Development Cooperation. It's role supporting women's efforts to secure substantial and sustained change.** Presentation made at a seminar on "Women's power to influence and improve matters in an international perspective", Tuku, Finland 1st August, 1994.
- Hannan- Andersson C, Sten våg E, Östberg B, **Väga lika tungt, om kvinnor och män i biståndet. 1990, SIDA**
- Verkschefsbeslut GD 13/94.



- Eduards K., Svedling E. (OECD/DAC) (1993), Assessment of gender in evaluations between 1989 and 1992, "WID as a Cross-cutting Issue in Development Aid Evaluations", SIDA
- Hannan-Andersson Carolyn, **Women and Development in the 90s**, 1994, SIDA
- The Working Group on Gender and Fisheries (1994), **Women, Men and Living Aquatic Resources - a Gender Perspective on Development of Coastal Areas**, *Draft version*, Göteborg.
- Åkesson L, Översyn av KIB- Kvinnorådet för Internationellt Bistånd 1982-1993, 1993, SIDA
- Spring, A; Wilde, V (1991) Women Farmers, Structural Adjustment, and FAO's Plan of Action for Integration of Women in Development In: **Structural adjustment and African Women Farmers**. (Ed: Gladwin, CH) University of Florida Press, Gainesville, 387-408.
- Tanzania, The Republic of, Bureau of Statistics, Dar es Salaam (1992), **Women and Men in Tanzania**.
- Utrikesdepartementet **Regeringspropositioner 1965/66-1994/95**, avsnittet för Internationellt Utvecklingssamarbete.
- UNICEF (1989) **Poor Women and the Economic Crisis: The Invisible Adjustment**. UNICEF (The Americas and The Caribbean Regional Office), Santiago.
- USAID, **Gender and Adjustment the Mayatech Corporation**. Prepared for Office Woman in Development Beraux for Policy Coordination U.S. Agency for International Development.
- Utrikesutskottets betänkande 1996/67-1993/94, **Om internationellt utvecklingssamarbete m.m.**
- Vickers, J (1991) **Women and The World Economic Crisis**. Zed Books Ltd., London & New Jersey
- Wallace, T, March, C (1991), **Changing Perceptions Writings on Gender and Development**, Oxfam, Oxford.

- The World Bank **Adjustment in Sub-Saharan Africa**, The World Bank.
- The World Bank, **Adjustment in Sub-Saharan Africa: Progress, Payoffs, and Challenges**, working draft, Policy Research Report Number 2, The World Bank. 1993
- The World Bank (1994) **Enhancing Women's Participation in Economic Development. A World Bank Policy Paper**. The World Bank, Washington, DC.
- The World Bank (1994), **Gender Issues in Bank Lending: an Overview**, The world Bank, Washington D.C.
- The World Bank (1993), **Implementing the World Bank's Strategy to Reduced Poverty Progress and Challenges**, The World Bank Washington D.C.
- The World Bank, Policy, **Women in Development Issues for Economic and Sector Analysis**, The World Bank Washington D.C.
- The World Bank Thechnical Department African Region, Blackden
- Wring, M (1990), **A Woman's Reckoning: the Majority's Perspective on Growth**, Australian Journal of Economic Administration vol. 49 No. 3 September 305-315.
- Zuckerman E, The World Bank (1989), *discussion Paper*, Adjustment Programs and Social Welfare, The World Bank.
- Zuckerman, E (1989) **Adjustment Programs and Social Welfare**. *World Bank Discussion Papers*. The World Bank, Washington, D.C.