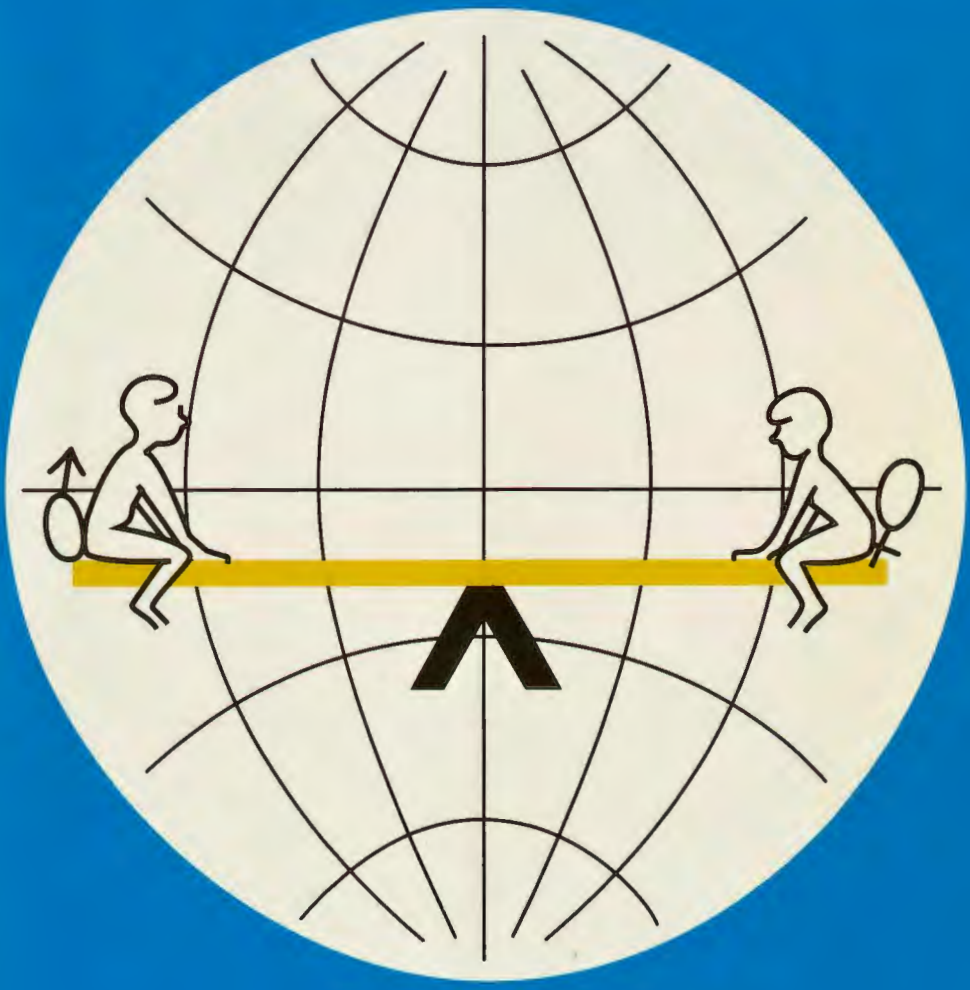
Jämställdhet

ett mål i utvecklingssamarbetet



Betänkande av Utredningen
om jämställdhet i de biståndspolitiska målen

SOU 1995:116

A: Ref KB
Acc SOU
56

Statens offentliga utredningar
1995:116
Utrikesdepartementet

Jämställdhet

ett mål i utvecklingssamarbetet

Betänkande av Utredningen om
jämställdhet i de biståndspolitiska målen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20085-6
ISSN 0375-250X

Till biståndsministern,
statsrådet Pierre Schori

Regeringen bemyndigade den 9 mars 1995 biståndsminister Pierre Schori att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av de biståndspolitiska målen i syfte att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingssamarbetet (Dir. 1995:32).

Samma dag förordnades riksdagsledamoten Barbro Westerholm (fp) till utredare.

Från och med den 1 maj 1995 förordnades en referensgrupp bestående av följande personer: Eva Lannerö (kds), leg läkare, Elisebeht Markström (s), riksdagsledamot, Ralph Monö (mp), kanslichef, Helena Nilsson (c), riksdagsledamot, Björn Nyblom (fp), avdelningschef, Bertil Persson (m), riksdagsledamot, och Maud Sundqvist (v), politisk sekreterare.

Som sakkunniga förordnades från samma dag departementssekreterare Åsa Hermodsson och chefsekonom Mia Horn af Rantzién. Referensgruppen har haft fem sammanträden.

Sekreterare i utredningen har från och med den 1 maj 1995 varit journalisten Eva Åhlström.

Arbetet har bedrivits under namnet Utredningen om jämställdhet i de biståndspolitiska målen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. Uppdraget är därmed slutfört.

Ett särskilt yttrande har lämnats av Bertil Persson (m). Yttrandet fogas till betänkandet som bilaga.

Stockholm den 1 november 1995

Barbro Westerholm

/Eva Åhlström

1. Jämställdhet som biståndsmål

Jämställdhet mellan kvinnor och män är både ett mål för hållbar mänsklig utveckling och en förutsättning för att åstadkomma en sådan utveckling.

Det är utgångspunkten för de förslag som här presenteras om jämställdhet som ett mål för svenskt utvecklingssamarbete.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett övergripande mål i svensk politik och bör därför vara det även i svensk biståndspolitik.

I praktiken betraktas redan jämställdhet som ett mål för utvecklingssamarbetet. Biståndsmyndigheterna har utvecklat strategier och metoder för att kunna analysera alla biståndsinsatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är därför logiskt att jämställdhet också kommer till uttryck i de biståndspolitiska målen.

Utredningens förslag

Efter att ha prövat olika alternativ att föra in jämställdheten i de biståndspolitiska målen har jag kommit fram till att det bör formuleras som ett nytt biståndsmål:

att främja jämställdhet mellan kvinnor och män

Detta nya mål ska liksom de nuvarande målen klargöra och precisera det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete, "att höja de fattiga folkens levnadsnivå".

Samtidigt har jag funnit att formuleringen av det övergripande målet är föråldrad. Den behöver ses över för att bättre motsvara den rådande uppfattningen om utvecklingssamarbetet som ett bidrag till samarbetsländernas egna ansträngningar att skapa en hållbar utveckling.

Med "en hållbar utveckling" avses dels en ekologiskt hållbar utveckling, dels en långsiktig utveckling som är ekonomiskt, politiskt och sociokulturellt hållbar.

En hållbar utveckling kan bara uppnås om både kvinnors och mäns behov och intressen erkänns fullt ut i policyutveckling, planering och genomförande av alla utvecklingsprojekt.

Jag rekommenderar därför en total översyn av de nuvarande biståndsmålen. En sådan översyn får emellertid inte innebära, att införandet av det föreslagna nya jämställdhetsmålet fördröjs.

Jag föreslår, att målen för det svenska utvecklingssamarbetet tills vidare ska vara

att främja
- **demokratisk utveckling**
- **jämställdhet mellan kvinnor och män**
- **ekonomisk och politisk självständighet**
- **resurstillväxt**
- **ekonomisk och social utjämning**
- **framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön**

Utredningen visar, att det finns jämställdhetsaspekter på alla de nuva-

rande biståndsmålen. Införandet av ett nytt jämställdhetsmål får därför inte betyda att jämställdheten inte ska beaktas i de övriga målen. Det nya målet understryker tvärtom att ett jämställdhetsperspektiv måste integreras i hela utvecklingssamarbetet.

Vad betyder det nya målet?

Jämställdhetsmålet är ett sätt att markera vikten av att allt svenskt bistånd genomsyras av kravet på jämställdhet mellan kvinnor och män. Men målet i sig påverkar varken kvinnors eller mäns villkor eller relationerna mellan dem. Det måste omsättas i politisk vilja liksom i nödvändiga operationella och institutionella förändringar.

Möjligheterna att medverka till verkliga förändringar avgörs ytterst av viljan och förmågan hos dem som har till uppgift att omsätta målen i praktiskt utvecklingssamarbete.

En viktig grund för det fortsatta arbetet blir den övergripande policy för jämställdhet mellan kvinnor och män i svenskt utvecklingssamarbete, som nu förbereds inom utrikesdepartementet. Denna policy måste sedan utvecklas och preciseras i strategier och handlingsplaner för det praktiska biståndsarbetet. Ett genomtänkt jämställdhetsperspektiv måste prägla såväl landstrategier och analyser av samarbetsländernas ekonomi och samhällsstruktur som utformningen av de enskilda insatserna.

En annan nödvändig förutsättning är att planer, program och enskilda insatser kontinuerligt följs upp och utvärderas ur jämställdhetssynpunkt.

Ett genomtänkt jämställdhetsperspektiv i det samlade svenska biståndet ställer stora krav på ökad kunskap och kompetensutveckling.

I det fortsatta arbetet med jämställdhetsfrågorna är det också viktigt att mer än hittills uppmärksamma männens roll. Jämställdhet är inte en kvinnofråga utan en fråga om relationer mellan kvinnor och män. Förändringar av kvinnors villkor förutsätter att också mäns villkor förändras.

Ett jämställdhetsperspektiv i biståndet kräver att alla insatser analyseras med utgångspunkt från rådande roll-, arbets-, resurs- och maktfördelning mellan kvinnor och män. Det kräver också att jämställdhetsarbetet bedrivs av både kvinnor och män, att både kvinnor och män i samarbetsländerna får formulera sina visioner om ett jämställt samhälle, samt att policy, strategier och metoder utarbetas och beslutas av både kvinnor och män.

2. Utredningens arbete

Uppdraget

Regeringen beslutade den 9 mars 1995 att göra en översyn av de biståndspolitiska målen i syfte att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingssamarbetet.

Kommittén ska enligt direktiven utarbeta förslag om hur jämställdhet mellan kvinnor och män bör uttryckas i de biståndspolitiska målen, eventuellt genom att ett särskilt biståndsmål upprättas.

Förslaget ska baseras på en analys av de nuvarande fem biståndsmålen – resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling samt framsynt hushållning med resurser och omsorg om miljön. Till grund för förslaget ska dessutom ligga en analys av centrala mål på jämställdhetsområdet.

Kommittédirektiven (Dir. 1995:32) bifogas.

Uppläggning och genomförande

Utredare har varit riksdagsledamoten Barbro Westerholm och sekreterare journalisten Eva Åhlström. En parlamentarisk referensgrupp har varit knuten till utredningen. I referensgruppen har ingått Elisebeht Markström (s), Bertil Persson (m), Helena Nilsson (c), Björn Nyblom (fp), Maud Sundqvist (v), Ralph Monö (mp) och Eva Lannerö (kds) samt som sakkunniga Åsa Hermodsson och Mia Horn af Rantzién från UD. Referensgruppen har haft fem sammanträden.

Till grund för utredningens förslag ligger dels genomgång av ett omfattande skriftligt material, som finns förtecknat i en referenslista sist i rapporten, dels intervjuer med representanter för biståndsmyndigheter och andra som arbetat med frågor om jämställdhet i biståndet.

Synpunkter från närmare 30 enskilda organisationer inhämtades vid ett seminarium, som arrangerades av utredningen i samarbete med paraplyorganisationen Forum Syd.

Några centrala begrepp

I debatten om kvinnor och män i utvecklingen förekommer en rad fackuttryck ofta utan att definieras och ofta också utan att översättas från engelska. Risken för missförstånd är uppenbar. Här följer därför en kort förklaring av några centrala begrepp, som utredningen tolkat och använt dem.

Jämställdhet mellan kvinnor och män betyder, enligt en vedertagen svensk definition, att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet.

Begreppet jämställdhet används allmänt i den svenska samhällsdebatten men hittills mera sällan i debatten om utveckling och utvecklingssamarbete. Där har man i stället använt begreppen kvinnor och utveckling (WID) eller gender och utveckling (GAD)

Gender betyder de sociala relationer mellan kvinnor och män som får uttryck i arbetsfördelning, beslutsfattande samt tillgång till och kontroll över resurser. Gender-roller är socialt betingade och därmed förändringsbara till skillnad från de biologiskt bestämda rollerna som är fysiskt betingade och oföränderliga.

Någon bra svensk översättning av det engelska ordet "gender" finns inte. På några håll, bl a inom forskningen, används det latinska "genus", som sedan gammalt ingår i svenska språket. Men ordet genus har inte fått något större genomslag utanför den rena språkläran. De flesta biståndsorgan använder "gender" utan att försöka översätta det.

I den här rapporten används "gender" i de beskrivande delarna för att beteckna kvinnors och mäns sociala roller enligt ovan. I analysen av de nuvarande biståndsmålen och utredningens förslag används "jämställdhet", som på engelska bör översättas med "gender equality". Jämställdhet är ett **mål** och gender-analys ett **medel** i arbetet för att uppnå det målet.

Women in Development, WID, används sedan 1970-talet som ett gemensamt begrepp för arbetet med att ta till vara kvinnors intressen i utvecklingsprocessen och att på olika sätt stärka kvinnors ställning och möjligheter att påverka sina liv.

Gender and development, GAD, är ett samlande begrepp för arbetet med att analysera och forma utvecklingen utifrån mäns och kvinnors olika roller och relationerna mellan dem.

Praktiska genderbehov är de behov som kvinnor (eller män) har inom sin nuvarande sociala roll. Att tillgodose kvinnors praktiska genderbehov innebär t ex insatser för vattenförsörjning och hälsovård. De praktiska genderbehoven kan tillgodoses utan att den rådande roll- eller maktfördelningen rubbas.

Strategiska genderbehov är behov som förutsätter en förändring av rådande roller, arbets-, resurs- och maktfördelning. Det kan t ex gälla utbildning, lika lön eller lika juridiska rättigheter.

Jämställdhet kan inte uppnås utan att man tillgodoser strategiska genderbehov.

Empowerment är en sammanfattande beskrivning av krav på att stärka kvinnor (eller män) och ge dem mer makt och därmed kontroll över sina egna liv. "Empowerment" är liksom gender svårt att översätta. Lexikonöversättningen "befullmäktigande" eller "bemyndigande" ger inte uttryck för de starka krav på makt och inflytande som i allmänhet läggs in i "empowerment".

De siffror och andra faktauppgifter om utvecklingen i världen som används i rapporten är, där inte annat anges, hämtade ur UNDPs Human Development Report 1995.

3. En värld utan jämställdhet

"Inte i något samhälle har kvinnor samma möjligheter som män", konstaterar UNDP i 1995 års Human Development Report.

Trots att praktiskt taget alla länder gjort framsteg när det gäller att göra kvinnors och mäns villkor mer jämlika, lever kvinnor och män fortfarande i en värld utan jämställdhet.

Rapporten, som för första gången mätt och jämfört kvinnors och mäns livsvillkor och makt var för sig, ger en detaljerad bild av utvecklingen både i världen som helhet och i varje land för sig. (Rapportens jämställdhetsindex GDI är ett mått på kvinnors respektive mäns förväntade livslängd, deltagande i utbildning på olika nivåer och andel av förvärvsinkomsterna i ett land. Med ett "maktindex", Gender Empowerment GEM, mäts andelen kvinnor respektive män i parlamentet och på högre poster i administrationen, kvinnors respektive mäns förvärvsfrekvens och andel av förvärvsinkomsterna. Sverige har enligt båda dessa index kommit längst i världen i fråga om jämställdhet.)

Under de senaste 20 åren har förbättringar gjorts i många länder, framför allt i fråga om utbildning och hälsovård för kvinnor. Kvinnornas medellivslängd har ökat snabbare än männens, och allt fler flickor får gå i skolan.

Men framstegen går långsamt, och rapporten talar ett tydligt språk om fortsatt diskriminering av kvinnor:

Kvinnor utgör 70 procent av världens fattiga och två tredjedelar av dem som inte kan läsa. I många länder har de fortfarande inte samma lagliga rättigheter som män. Hot om våld präglar deras liv från moderlivet till graven.

Diskrimineringen av kvinnor är i vissa länder en fråga om liv och död. I länder där det inte förekommer någon diskriminering i fråga om fördelningen av föda och hälsovård, är kvoten mellan antalet kvinnor och antalet män i befolkningen i genomsnitt 1,06. När kvoten är lägre, är det ett tecken på att flickor och kvinnor diskrimineras. Så är det t ex i Kina och i södra och västra Asien, där kvoten kvinnor/män är i genomsnitt 0,94. Utan denna diskriminering skulle antalet kvinnor i Kina uppskattningsvis ha varit 44 miljoner fler än idag, och sammanlagt skulle Asien och Nordafrika ha ca 100 miljoner fler kvinnor.

Två miljoner flickor könsstympas varje år, och nästan en halv miljon kvinnor dör varje år i samband med graviditet och förlossning.

Kvinnor och barn utgör 80 procent av världens 23 miljoner flyktingar.

Ännu har 90 länder inte alls eller bara delvis ratificerat konventionen om upphävande av all slags diskriminering mot kvinnor från 1979.

Kvinnor har längre arbetsdagar än män i praktiskt taget alla länder. I industriländerna är i genomsnitt två tredjedelar av männens arbete avlönat men bara en tredjedel av kvinnornas arbete. I tredje världens länder får männen lön för tre fjärdedelar av sitt arbete, medan kvinnorna får lön för mindre än en fjärdedel av sina arbetstimmar.

Genomsnittslönen för de kvinnor som har avlönat arbete utanför jord-

†1 15-1154

bruksektorn är, i de 55 länder i världen som har jämförbar statistik, tre fjärdedelar av den lön männen får.

Sammanlagt har världens kvinnor bara 14 procent av de högre tjänsterna inom administrationen, 10 procent av parlamentsplatserna och 6 procent av regeringsposterna. I 55 länder har kvinnor mindre än 5 procent av platserna i parlamentet.

Bakom genomsnittssiffrorna kan man notera stora skillnader i fråga om såväl allmän ekonomisk och mänsklig utveckling som i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män.

De nordiska länderna har enligt alla beräkningar kommit längst i fråga om jämställdhet. Men även här återstår många steg innan kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet.

Det finns inget entydigt samband mellan nationalinkomst och jämställdhet. Tydligast demonstreras det i arabstaterna, som enligt UNDP-statistiken är den grupp av länder som har lägst jämställdhetsindex, samtidigt som några av dessa stater räknas till världens verkliga höginkomstländer. I arabländerna innehas bara 4 procent av parlamentsplatserna och 1 procent av ministerposterna av kvinnor. Kuwait och Förenade Arabemiraten har inte en enda kvinnlig parlamentsledamot.

Flera länder i tredje världen, t ex Botswana, Thailand, Malaysia, Tunisien och Barbados, hör till de länder som under de senaste 20 åren lyckats öka jämställdheten (enligt UNDPs index) mer än den ekonomiska tillväxten, medan industriländer som Canada, Luxemburg, Nederländerna och Spanien är länder där jämställdheten ökat påtagligt långsammare än den ekonomiska tillväxten.

4. Jämställdheten i internationellt utvecklingssamarbete

Jämställdhet i utvecklingsarbete och -samarbete är ingen ny fråga. Kvinnans avgörande roll i utvecklingsprocessen och åtgärder för att biståndet ska komma både kvinnor och män till del har diskuterats i de flesta biståndsorgan i minst 20 år, eller sedan FNs första kvinnokonferens 1975, på många håll betydligt längre.

Trots det har det dröjt till 1990-talet innan jämställdhet på allvar börjar anges som en förutsättning för hållbar mänsklig utveckling.

FNs medlemmar har redan genom **FN-stadgan från 1945** ställt sig bakom kravet på lika rättigheter för kvinnor och män. Sedan dess har FNs arbete med att stärka kvinnors rättigheter inom olika områden utvecklats och intensifierats. 1979 antogs **"kvinnodiskrimineringskonventionen" CEDAW**, (konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor). En särskild övervakningskommitté finns för att granska hur den efterlevs. 133 länder har godkänt konventionen, men många reserverar sig mot grundläggande paragrafer i den.

Inom FN finns ytterligare två självständiga organ som arbetar med jämställdhetsfrågor, **UNIFEM** och **INSTRAW**. FNs kvinnofond UNIFEM bildades 1976 och arbetar dels med integrering av ett genderperspektiv i utvecklingssamarbetet, dels med stöd till innovativ försöksverksamhet för kvinnor i olika länder.

INSTRAW, som också bildades 1976, är ett litet organ som arbetar med forskning och utbildning för att främja kvinnors integrering i utvecklingsprocessen.

FNs kvinnokonferenser i Mexico 1975, Köpenhamn 1980 och Nairobi 1985 har, tillsammans med **kvinnoårtiondet** 1975-85, på olika sätt bidragit till att flytta fram posititionerna i jämställdhetsarbetet både nationellt och internationellt. **FNs kvinnokommission**, som bildades redan 1946, har bl a fått uppdraget att följa upp genomförandet av de strategier (the Forward-Looking Strategies, FLS) som fastställdes i Nairobi. Det är kvinnokommissionen har samordnat förberedelserna för den fjärde kvinnokonferensen i Beijing i september 1995 (se nedan). Kvinnokommissionen har också utarbetat den deklaration om våld mot kvinnor som antogs av FNs generalförsamling 1993.

Jämställdhetsfrågor har samtidigt uppmärksammats allt mer i samband med FN-konferenser inom andra områden. Det gäller t ex miljökonferensen i Rio de Janeiro 1992, konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993, konferensen om befolkning och utveckling i Kairo 1994 och det sociala toppmötet i Köpenhamn 1994.

FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 erkände att kvinnor spelar en nyckelroll för all utveckling, och att kvinnor på många håll i världen drabbas mer än män av den pågående miljöförstöringen. Agenda 21, som är ett handlingsprogram för nästa århundrade, innehåller ett kapitel om globala åtgärder för kvinnor med sikte på

hållbar och rättvis utveckling. Det handlar bl a om att stärka kvinnor på gräsrotsnivå så att det blir möjligt för dem att bedriva ett miljömässigt sunt jord- och skogsbruk och delta i bevarandet av ekosystemen.

Konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 innebar ett viktigt genombrott i synen på kvinnors rättigheter. Wiendeklarationen slår nämligen fast att "kvinnors och barns mänskliga rättigheter är oförytterliga, fullständiga och oskiljbara från de allmänna mänskliga rättigheterna". Lika rättigheter för kvinnor och män betyder enligt Wien-konferensen lika tillgång till grundläggande social service, inklusive utbildning och hälsovård, lika möjligheter att delta i politiskt och ekonomiskt beslutsfattande, lika lön för lika arbete, samma rätt till lagligt skydd, avskaffande av könsdiskriminering och våld mot kvinnor, lika möjligheter för alla medborgare på livets alla områden.

1993 antog FNs generalförsamling en deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor.

FNs befolkningskonferens i Kairo 1994 räknas allmänt som ett stort framsteg i kampen för jämställdhet. Konferensen rekommenderade en rad åtgärder för att stärka kvinnors inflytande och status (empowerment) och slog bl a fast att individer och par har rätt att själva bestämma hur många barn de vill ha, rätt att använda preventivmedel och rätt till vård i samband med abortkomplikationer. Begreppet reproduktiv hälsa etablerades som ett sammanfattande begrepp för allt som har med människors sexuella och reproduktiva välbefinnande att göra. Konferensen bidrog också aktivt till att lyfta fram männens roll.

FNs sociala toppmöte i Köpenhamn 1995 ägnades i stor utsträckning åt kvinnors problem och möjligheter att påverka sina livsvillkor. Vid toppmötet antogs ett handlingsprogram för social utveckling och fattigdomsbekämpning. Deltagarna åtog sig bl a att verka för full respekt för mänsklig värdighet och för att åstadkomma jämställdhet och rättvisa mellan kvinnor och män. Enligt handlingsprogrammet är kvinnor, som utgör en majoritet av världens fattiga, inte bara en del av problemet utan också en avgörande del av lösningen.

FNs fjärde kvinnokonferens i Beijing. Inför FNs fjärde kvinnokonferens i Beijing i september 1995 fanns, särskilt efter de förberedande mötena under våren, stora farhågor för att de dokument som antogs vid konferensen skulle innebära en tillbakagång i förhållande till de framsteg som uppnåtts vid FN-konferenserna i Wien, Kairo och Köpenhamn. Så blev dess bättre inte fallet. Kvinnokonferensen lyckades behålla och vidareutveckla överenskommelserna från dessa konferenser.

En slutdeklaration och en handlingsplan antogs för jämställdhetsarbetet på nationell, regional och internationell nivå fram till år 2000. Handlingsplanen anger i 362 paragrafer hur flickors och kvinnors liv ska förbättras under de närmaste åren. Den täcker en lång rad frågor, från kvinnors fattigdom till utbildning, hälsa, ekonomiska rättigheter och kvinnors situation i väpnade konflikter.

Ett viktigt framsteg är att kvinnors rätt att bestämma över sin egen sexualitet nu accepteras som en del av de mänskliga rättigheterna.

Allt våld mot kvinnor fördöms, oavsett kultur och sedvänjor. Som våld

mot kvinnor räknas bl a fysisk och psykisk misshandel, sexuellt utnyttjande av barn, våldtäkt inom äktenskapet och kvinnlig könsstympning. Lagstiftningen ska förstärkas mot möjligheten att välja bort barn på grund av kön och mot könsstympning.

Handlingsplanen slår fast att analfabetismen bland kvinnor ska utrotas, att lika många flickor som pojkar ska gå i grundskola år 2005 och att vuxna kvinnor ska ha tillgång till utbildning. Planen betonar att en god utbildning för kvinnor också stärker deras möjligheter att delta i beslutsfattande och bidrar till en bättre hälsostandard för deras familjer.

Ett annat framsteg är att kvinnors ekonomiska rättigheter erkänns, detta efter starkt tryck från framför allt afrikanska och latinamerikanska kvinnor. Till de ekonomiska rättigheterna räknas bl a arvsrätt och rätten att äga mark. Regeringarna ska enligt handlingsplanen stifta lagar som garanterar kvinnor och män lika lön för lika och likvärdigt arbete och mot könsdiskriminering i arbetslivet.

I den till en början kontroversiella frågan om att synliggöra och värdera kvinnors obetalda arbete nåddes en kompromiss. Utvecklingsarbete ska bedrivas på olika nivåer för att få mer samlad kunskap om hur man registrerar och mäter både betalt och obetalt arbete. Samtidigt lyfter handlingsplanen fram vikten av att hemarbetet fördelas jämnare mellan kvinnor och män.

Kvinnokonferensen slog fast, att kvinnors rättigheter är universella och odelbara. De ska inte kunna upphävas på grund av kulturella eller religiösa traditioner. De regeringar som ännu inte skrivit under FN-konventionen om upphävande av all slags diskriminering mot kvinnor uppmanas att göra det.

Sverige fick gehör för många av sina förslag, först i de förberedande överläggningarna mellan EU-länderna och sedan också vid själva konferensen. Det gällde bl a kravet på integrering av ett jämställdhetsperspektiv på alla politikområden och regeringarnas ansvar för denna "mainstreaming". Handlingsplanens avsnitt om kvinnors inflytande återspeglar i stor utsträckning det svenska sättet att arbeta med dessa frågor, bl a genom tydliga strategier för ökad kvinnorepresentation, könsuppdelad statistik och kvinnoorganisationernas roll. Sverige bidrog också till att på olika sätt lyfta fram männens roll i jämställdhetsarbetet, liksom till beslutet att rekommendera FNs generalsekreterare att tillsätta en hög tjänst på sitt kansli för jämställdhetsfrågor.

Synen på kvinnor och män i utvecklingsprocessen

Kvinnor och utveckling har debatterats flitigt inom biståndet sedan 1960-talet. Åtskilliga teorier har formulerats om kvinnornas situation i tredje världen, om orsakerna till kvinnans underordnade ställning i de flesta samhällen och följderna av den.

Först på senare år har man på allvar börjat ta med även männen i analysen och undersöka kvinnors och mäns olika roller och relationer till varandra. Denna så kallade genderanalys anses nu allmänt vara en förut-

sättning för att komma till rätta med de de underliggande orsakerna till kvinnors och mäns olika ställning i samhället.

Perspektiven har ändrats successivt. Från 1950-talet och framåt kan man se en förskjutning i angreppssättet från "att skapa välfärd för kvinnor" till att "ge kvinnor ökad makt". Men olika angreppssätt har använts och används fortfarande parallellt.

Det tidigaste sättet att betrakta kvinnorna i utvecklingsprocessen baserades på ett **välfärdsperspektiv**. Kvinnorna uppfattades främst som passiva mottagare av bistånd, och fokuseringen låg på deras reproduktiva roll. Resultatet blev särskilda hälso- och familjeplaneringsprojekt för kvinnor. Men deras situation påverkades bara marginellt.

Från senare delen av 1970-talet ifrågasattes välfärdsperspektivet från flera håll, och en rad nya synsätt utvecklades. De var inte alltid klart avgränsade från varandra utan diskuterades under den gemensamma beteckningen "Women in Development", WID.

Under 1970-talet lades tonvikten på **fattigdomsbekämpning**. Huvudorsaken till kvinnors problem ansågs vara fattigdom, och den skulle bekämpas genom s k inkomstgenererande projekt, som gav kvinnorna egna inkomster. Många av projekten misslyckades, framför allt därför att projekten var små och inte fick tillräckligt med resurser. Projekten bidrog snarare till att hålla kvinnorna utanför de egentliga utvecklingsprocesserna. Många inkomstgenererande projekt har också stupat på att kvinnors ansvar för hem och barn ofta gjort det fysiskt omöjligt för dem att öka sin arbetstid.

Under FNs kvinnoårtionde utvecklades **rättviseperspektivet**, där orsakerna till kvinnornas underordnade ställning söktes i förhållandet till männen. Krav på jämställdhet mellan kvinnor och män ledde till krav på ändrad lagstiftning och andra strukturella förändringar. Att även det synsättet fick begränsad framgång berodde framför allt på att kraven på förändringar kom utifrån och på att man inte betonade vikten av att förändringarna nådde fram till de människor som berördes av dem. Det räcker inte att ändra lagar. Man måste också förvissa sig om att de tillämpas.

Som ett resultat av 1980-talets ekonomiska kris och den ökade betoningen av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet inom biståndet utvecklades ett **effektivitetsperspektiv** även i synen på kvinnorna i utvecklingsprocessen. Kvinnor skulle involveras i projekt inte bara därför att det var bra för dem själva utan som en förutsättning för en effektiv och hållbar utveckling. Detta synsätt bidrog på ett positivt sätt till att uppmärksamma kvinnorna som aktörer. Men följden blev i vissa fall i att kvinnor involverades mera som ett sätt att sänka kostnaderna i projekten än för att stärka kvinnornas ställning.

Nya krav på att stärka kvinnor och ge dem mer makt utvecklades inom kvinnorörelser i tredje världen. Enligt **maktperspektivet** (empowerment policy approach) är kvinnors bristande kontroll över sina egna liv det viktigaste hindret för utveckling. Lösningar finns enligt detta synsätt att söka i ökat medvetande och nätverksbyggande, som ska stärka kvinnor och män i deras egna ansträngningar att uppnå jämställdhet.

I slutet av 1980-talet lanserades flera nya synsätt, som fortsätter att

utvecklas under 90-talet. Ett av de vanligaste är att kvinnor behöver **kompensation** för de negativa effekterna av den ekonomiska krisen och programmen för strukturanpassning i många länder. Särskilda insatser för kvinnor genomförs för att mildra de negativa effekterna. I praktiken påminner detta synsätt mycket om välfärdsperspektivet. Kvinnor betraktas än en gång som passiva mottagare och inte som aktörer i samhällsutvecklingen.

Ett annat synsätt som vuxit fram under 1980-talet och fått ökat genomslag under 90-talet brukar kallas **transformativt**. Det ifrågasätter alla de tidigare, mer eller mindre misslyckade, modellerna. När man talat om kvinnofrågornas integrering i utvecklingsprocesser, har det handlat om att integrera kvinnoaspekter i redan pågående processer. Nu handlar det i stället i allt högre grad om att påverka hela utvecklingsprocessen – begreppsramar, analysmodeller och policyutveckling. Kraven växer på att hela utvecklingsprocessen måste genomsyras av förståelse för kvinnors och mäns olika roller, behov och prioriteringar.

Ytterligare ett synsätt som vuxit fram under de senaste åren betonar nödvändigheten av kvinnors medverkan för att uppnå en **hållbar utveckling**. Det anknyter till effektivitetsperspektivet men går ett steg längre. Kvinnors betydelse framhålls inte bara för att bidra till ekonomisk tillväxt utan också på grund av deras viktiga roll i arbetet med att bevara miljö och naturresurser.

De beskrivna synsätten utesluter inte alltid varandra utan överlappar varandra och tillämpas ofta parallellt. De båda sist beskrivna synsätten kombineras allt oftare i en övertygelse om att jämställdhet mellan kvinnor och män är en förutsättning för en hållbar mänsklig utveckling. Och för att kvinnor ska kunna delta fullt ut i utvecklingsprocessen krävs ett jämställdhetsperspektiv i det övergripande politiska, ekonomiska och juridiska systemet.

Den grundläggande tanken att kvinnor behöver en starkare ställning i samhället och därmed ökad makt börjar allt mer accepteras av internationella organisationer och biståndsmyndigheter. Ordet "empowerment" används flitigt, om än med något varierande tolkning.

Strategier

I det kvinnoinriktade biståndet har man länge skiljt mellan två huvudstrategier. Den ena är kvinnospecifika insatser, den andra integrering av kvinno- eller jämställdhetsaspekter i all verksamhet.

Kvinnospecifika insatser är bistånd som riktar sig direkt till kvinnor och som oftast inte är kopplade till övrig biståndsverksamhet. Sådana fristående kvinnoprojekt var tidigare dominerande, och de är fortfarande vanliga.

Kvinnoprojekten tilldelades ofta mycket blygsamma resurser. De kunde tillgodose vissa praktiska genderbehov men påverkade sällan de strategiska behoven eller den underliggande maktstrukturen. För biståndsorganen kunde de dessutom användas som en ursäkt för att slippa ta några jämställdhetshänsyn i övriga delar av biståndet. Trots det har de kvinno-

specifika insatserna genom åren haft stor betydelse, och de spelar fortfarande en viktig roll, särskilt när de får tillräckliga resurser, utgår från lokala prioriteringar och tillgodoser strategiska behov.

Från och med 1970-talet har de flesta biståndsorgan successivt sökt integrera jämställdhetsaspekter i all verksamhet. Till en början blev det mest separata "kvinnokomponenter" inom de ordinarie programmen. Men sedan 1980-talet har man i ökande utsträckning satsat på att kvinnor ska vara aktiva deltagare i den ordinarie verksamheten och även vara med och besluta om den. Kvinnors roller, behov och perspektiv ska, liksom männens, ingå i all planering. Idag är integrering, eller "mainstreaming" som det ofta kallas även i det svenska biståndsspråket, den dominerande strategin.

De flesta biståndsmyndigheter kombinerar numera integreringen med mindre, kvinnospecifika insatser. Det kan bero på att integrering i vissa fall är omöjlig, t ex på grund av kulturella eller religiösa traditioner som inte tillåter män och kvinnor att arbeta tillsammans, eller på att den behöver kompletteras med särskilda insatser för att kvinnor ska hämta in männens försprång och kunna delta på lika villkor, t ex om de har sämre utbildning.

En fråga för kvinnor och män

Förändringar som är nödvändiga för att förändra kvinnors villkor innebär ofta att männen känner sin auktoritet, kontroll och maktställning hotad. Kvinnors ställning och tillgång till resurser kan inte förbättras om inte männens attityder och roller ändras. Det är en process som kommer att ta tid och som kräver insikt om att jämställdhet förutsätter förändringar av både mäns och kvinnors villkor. Männen måste vara med på förändringarna. Annars förändras i grunden ingenting.

Ett avgörande steg togs när man under 1980-talet började använda genderanalys och planering utifrån ett genderperspektiv, där både kvinnors och mäns roller och behov beaktas. Det hade blivit allt mer uppenbart, att kvinnors problem inte kunde lösas för sig, eftersom så många av dessa problem direkt kunde relateras till arbets- och maktfördelningen mellan könen.

Ett genderperspektiv i utvecklingssamarbetet innebär att alltid se kvinnans roll i relation till mannens och att ta hänsyn till dessa relationer i planeringen. Det är en förutsättning för att kunna se och hantera orsakerna till ett problem och inte bara symptomen.

NÅGRA JÄMFÖRELSER

Som jämförelse och bakgrund redovisas här kortfattat mål och policy för jämställdhet i utvecklingssamarbetet i några internationella organisationer, Världsbanken, UNDP, OECDs biståndskommitté DAC, EU samt några länder där synen på utvecklingssamarbetet brukar ligga nära den svenska. Avsnittet är rent beskrivande och innehåller ingen bedömning av hur olika biståndsorgan lyckats omsätta mål och policy i sitt praktiska biståndsarbete.

Världsbanken

Världsbanken har sedan slutet av 1980-talet gjort en ambitiös satsning på att integrera jämställdhetsaspekter i sin verksamhet. Det senaste policydokumentet från 1994, "Enhancing Women's Participation in Economic Development" betonar, liksom ett tidigare dokument, vikten av att ge kvinnor möjlighet att delta i den ekonomiska utvecklingen. I dokumentet betonas också behovet av investeringar riktade till kvinnor.

Fattigdomsbekämpning har, på grund av den ekonomiska krisen och delvis som ett resultat av vissa strukturanpassningsprogram, på nytt blivit ett prioriterat område i bankens arbete. WID-policyn betraktas som en del i arbetet med att bekämpa fattigdomen.

Att stärka kvinnors deltagande i den ekonomiska utvecklingsprocessen är enligt Världsbanken viktigt "inte bara från rättvisesynpunkt utan också för att minska fattigdomen". Eftersom kvinnor generellt sett har lägre utbildning och mindre resurser än män är deras produktivitet lägre än deras potential. Att ta bort de hinder som står i vägen för kvinnors fulla deltagande är därför mycket lönande.

Banken lyfter fram fem områden som speciellt viktiga: öka flickors skolgång, förbättra kvinnors hälsa, öka kvinnors deltagande på den reguljära arbetsmarknaden, öka kvinnors möjligheter inom jordbrukssektorn samt ge kvinnor tillgång till kapital.

Andelen världsbanksprojekt som inkluderar särskilda åtgärder för jämställdhet har ökat kraftigt, från 11 procent 1988 till 45 procent 1993. Någon utvärdering av hur banken i praktiken lyckats integrera jämställdhetsaspekterna i sina insatser har ännu inte gjorts.

Världsbanken har under 1995 påbörjat en försöksverksamhet med att göra genderanalyser av strukturanpassningsprogram i några länder.

FNs utvecklingsprogram, UNDP

Som framgår av avsnittet "En värld utan jämställdhet" ovan har UNDP på senare år arbetat mycket aktivt med att kartlägga och beskriva den bristande jämställdheten mellan kvinnor och män i världen. I 1995 års Human Development Report redovisar författarna tre grundläggande kriterier för en jämställd mänsklig utveckling:

- Lika rättigheter för kvinnor och män måste läggas fast som en fundamental princip. Lagliga, ekonomiska, politiska eller kulturella hinder som förhindrar utövandet av lika rättigheter måste identifieras och undanröjas genom omfattande politiska reformer och starka stödåtgärder (affirmative action).
- Kvinnor måste både aktivt delta i utvecklingsarbetet och få del av resultatet av detta arbete. Att investera i kvinnors kompetens och öka deras valmöjligheter är inte bara värdefullt i sig självt utan också säkraste sättet att bidra till ekonomisk tillväxt och allmän utveckling.
- Även om den jämställda utvecklingsmodellen syftar till att vidga valmöjligheterna för både kvinnor och män, ska den inte bestämma hur dessa val ska göras i olika kulturer och olika samhällen. Det viktiga är att samhället erbjuder kvinnor och män samma valmöjligheter.

†2 15-1154

Rapporten innehåller också förslag om en strategi för att öka takten i jämställdhetsarbetet. I den ingår bl a ansträngningar för att öka kvinnors lagliga rättigheter, åtgärder för att göra det lättare för kvinnor att komma in på arbetsmarknaden, fastställande av en miniminivå på 30 procent för andelen kvinnor bland beslutsfattare på nationell nivå, program för kvinnors utbildning, reproduktiv hälsa och krediter för kvinnor samt nationella och internationella ansträngningar för att ge kvinnor större ekonomiska och politiska möjligheter.

Vid UNDPs årssession i juni 1995 fastställdes att kvinnors utveckling (advancement) ska vara ett av fyra prioriterade verksamhetsområden för organisationen. Övriga prioriterade områden är fattigdom, sysselsättning och miljö. De fyra prioriterade områdena ska kopplas till UNDPs tre överordnade mål, som är hållbar utveckling, stärkande av FN som utvecklingsinstrument och koncentration av UNDPs resurser.

DAC

OECDs biståndskommitté DAC är ett centralt organ för analys, policydialog och granskning av de 22 medlemsstaternas bistånd.

DAC har sedan 1975 uppmanat sina medlemmar att öka andelen kvinnor, både som deltagare och som mottagare, i olika biståndsinsatser. I de "Guiding principles for Women in Development" som utarbetades 1983 och omarbetades 1989 rekommederas medlemmarna att utveckla mandat, riktlinjer och program, att utveckla den administrativa apparaten så att policyn kan genomföras och att integrera WID i hela projektcykeln. Satsningen på jämställdhet motiveras i termer av effektivitet och rättvisa.

DACs expertgrupp för WID-frågor har utarbetat statistiska metoder och andra praktiska verktyg för att underlätta arbetet med att integrera jämställdhetsaspekter i biståndsarbetet.

Intresset för jämställdhetsfrågorna har på senare år ökat och fördjupats inom DAC. 1992-94 genomfördes en omfattande utvärdering av DACs och medlemmarnas WID-policies och -program. En slutsats av erfarenheterna hittills är att bristen på jämställdhet är ett avgörande hinder för ekonomisk och social utveckling. Utvärderingen konstaterar, att uppgiften att ge kvinnor deras rättmätiga utbyte av biståndet är betydligt svårare och mer komplex än man tidigare trott, och att den kräver större engagemang från högsta ledningen i biståndsorganen.

Utvärderingen utmynnar i ett antal rekommendationer. Den första och viktigaste lyder: "Ange jämställdhet som det övergripande strategiska målet." Jämställdhet ses som såväl en indikator på social och ekonomisk utveckling som en förutsättning för denna utveckling.

I maj 1995 har DACs högnivåmöte på förslag av expertgruppen för kvinnor i utveckling, följt rekommendationen och uttalat sig för att jämställdhet ska vara ett av fyra övergripande mål för medlemmarnas bistånd. DAC "rekommenderar jämställdhet som ett övergripande, strategiskt mål för att främja kvinnans roll i utvecklingen och därmed också en hållbar utveckling med människan i centrum (sustainable people-centred development)". Det viktigaste motivet för ett sådant mål är enligt rekommen-

dationen att jämställdhet är en förutsättning för hållbar utveckling.

"För att uttrycka det så rakt som möjligt: Utan ett helt och jämställt partnerskap mellan kvinnor och män kan utvecklingsmålen inte uppnås", heter det i inledningen till DAC-beslutet, som väntas få stor betydelse för medlemsstaternas fortsatta arbete för en jämställd utveckling.

Europeiska Unionen, EU

Jämställdhetsfrågor har diskuterats i EUs biståndspolitik sedan 1982 då ministerrådet antog en första resolution. I den konstaterades, att biståndet ofta missgynnade kvinnor och ibland till och med försämrade deras ställning. I fortsättningen skulle kvinnors speciella problem beaktas och särskilda ansträngningar göras för att göra kvinnor delaktiga i projekt och program.

Sedan dess har ytterligare sex resolutioner om jämställdhet och genderperspektiv antagits av rådet, på initiativ av de länder som hunnit längst i fråga om jämställdhet i utvecklingssamarbetet. De handlar bl a om vikten av att ta reda på hur kvinnor i samarbetsländerna ser på de projekt de berörs av, att erkänna och beakta kvinnors viktiga roll i jordbruk och livsmedelsproduktion, att systematiskt beakta kvinnors roll i utvecklingen och att låta detta perspektiv påverka planering och genomförande av alla projekt och program.

I det senaste Loméavtalet, Lomé IV från 1989, behandlas jämställdhet för första gången i en egen paragraf. Loméavtalet gäller utvecklingssamarbete mellan EU och de så kallade ACP-länderna, 70 länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet.

Paragrafen om kvinnor och utveckling slår fast, att samarbetet ska stötta ACP-länderna i deras ansträngningar för att höja kvinnornas status, förbättra deras levnadsvillkor, vidga deras ekonomiska och sociala roll samt främja deras fulla deltagande i produktionen och utvecklingsprocessen på samma villkor som männen. Särskild uppmärksamhet ska ägnas kvinnors tillgång till jord, arbete, avancerad teknologi, krediter, samarbetsorganisationer och anpasssad teknologi som kan minska deras arbetsbörda. Kvinnor ska få bättre tillgång till utbildning, och utbildningen ska anpassas efter deras behov. Samarbetet ska dessutom särskilt uppmärksamma den avgörande roll som kvinnorna spelar för familjens hälsa, näringstillförsel och hygien, brukandet av naturtillgångarna och omsorgen om miljön. På alla dessa områden ska man eftersträva ett aktivt deltagande av kvinnor.

I flera andra delar av avtalet betonas också vikten av att kvinnor och män deltar i och får del av utvecklingsprocessen på lika villkor.

I nya riktlinjer från 1990 för EUs utvecklingssamarbete med Medelhavsländerna finns ingen motsvarande paragraf. Däremot framhålls att EUs allmänna principer för utvecklingssamarbete ska gälla, och att de inkluderar strävan efter "en hållbar och harmonisk utveckling, riktig behandling av miljön, ökning av den mänskliga kapaciteten och kvinnornas roll i utvecklingsprocessen".

De senaste riktlinjerna för EUs utvecklingssamarbete med Latin-

amerika och Asien antogs 1992. Där finns en bestämmelse om att de som handlägger biståndet måste vara noga med att de förändringar som projekt och program medför "inte skadar kvinnors ställning och roll utan att, tvärtom, särskilda åtgärder, eller t o m projekt, vidtas för att öka deras aktiva deltagande på jämställd fot i den produktiva processen och dess resultat, liksom i sociala aktiviteter och beslutsfattande".

Inom EUs generaldirektorat DG VIII (utvecklingsfrågor) och DG I (utrikesfrågor) har två handböcker utarbetats om kvinno- och genderfrågor, "The Integration of Women in Development: Why, When and How to Incorporate Gender into Lomé IV Projects and Programmes" och "Cooperation with Latin American, Asian and Mediterranean Countries. Management of the Project Cycle". De båda handböckerna innehåller riktlinjer och metoder för att föra in genderaspekter i projektplanering och -genomförande. Ett omfattande utbildningsprogram har satts igång av de båda generaldirektoraten för personal på alla nivåer.

På uppdrag av EU-kommissionen genomfördes 1993-94 en översyn av EUs och medlemsländernas jämställdhetspolicies och den praktiska tillämpningen av dessa. Utredaren drar bl a slutsatsen att tre villkor måste vara uppfyllda för att en policy för ökad jämställdhet ska lyckas, nämligen politiskt engagemang som har stöd av en stark jämställdhetslobby, uttalad förståelse från biståndsorganens högsta ledning för att en förbättring av kvinnornas ställning i u-länderna är en förutsättning för att program och projekt ska lyckas, samt att det i landet finns experter på WID- eller genderfrågor.

Rapporten utmynnar i ett antal rekommendationer om både kort- och långsiktiga åtgärder som EU och medlemsländerna bör vidta om de vill medverka till ökad jämställdhet. Det gäller bl a att fastställa en tydlig policy, att ge genderenheterna en starkare roll, att avsätta tillräckliga resurser för jämställdhetsarbetet, att satsa mer på genderutbildning, att öka antalet kvinnliga handläggare vid biståndsorganen samt att öka erfarenhetsutbytet och samordningen mellan länderna.

Kommissionens förslag med anledning av översynen kommer att behandlas av ministerrådet i slutet av 1995. Resultatet förväntas bli en resolution som tydligare än hittills betonar vikten av att jämställdhetsfrågorna integreras i allt EU-bistånd.

Norge

En omfattande översyn av Norges biståndspolitik har genomförts av en speciell kommission våren 1995. En rapport från kommissionen ska ligga till grund för ett regeringsförslag till stortinget under hösten. Något övergripande jämställdhetsmål finns inte för det norska biståndet, och översynen väntas inte medföra någon förändring i det avseendet.

Biståndsmyndigheten NORADs nuvarande "kvinnestrategi" fastställdes 1985, d v s samma år som SIDAs handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd. Mycket har förändrats sedan dess, både i synen på jämställdhet och i uppfattningen om mål och medel för ett mer jämställt bistånd. En ny strategi håller på att utarbetas på uppdrag av utrikesdepar-

tementet. Den skulle ha varit färdig i början av 1995, men har av olika skäl försenats. När detta skrivs, har arbetet lagts på is till efter FNs kvinnokonferens i Beijing.

Enligt den nuvarande strategin är det övergripande målet att integrera kvinnorna i allt utvecklingsarbete. Stor vikt ska enligt strategin läggas på utvecklingens mänskliga och sociala aspekter, liksom på att erkänna sambandet mellan kvinnors produktiva och reproduktiva roller. Två mål anges för arbetet med WID: 1) Kvinnors levnads- och arbetsvillkor måste förbättras. 2) Kvinnor måste bli motiverade och förses med möjligheter att delta i ekonomiska, kulturella och politiska aktiviteter i syfte att ändra utvecklingens huvudfåra så att den gynnar kvinnor.

I en skrift från 1995, "Strategy for Development Cooperation. Basic Principles", redovisar NORAD principerna för dagens utvecklingssamarbete, så som de utvecklats sedan 1985. Där slås bl a fast, att "utvecklingen kan inte bli hållbar, om inte kvinnor deltar fullt ut och får del av de framsteg som görs. Det är därför nödvändigt att intensifiera ansträngningarna för att förbättra kvinnornas levnads- och arbetsvillkor i u-länderna och att ge dem möjligheter att delta på samma villkor som männen i det politiska, ekonomiska, sociala och kulturella livet." Skriften anger också en rad konkreta åtgärder som behövs för att det norska biståndet ska kunna bidra till en jämställd utveckling.

Danmark

Det danska biståndet ska enligt beslut i folketinget vara fattigdomsinriktat. Eftersom en majoritet av världens fattiga är kvinnor, ska biståndet enligt biståndsmyndigheten DANIDAs tolkning därför nå kvinnor i större utsträckning än det når män (Women in Development. DANIDAs WID Policy towards the Year 2000, DANIDA 1993).

Bland kriterierna för valet av samarbetsländer har folketingets utrikesutskott angett att det måste finnas en samsyn om vikten av att inlemma kvinnor i utvecklingsprocessen.

I den gällande strategin från 1987 betonas vikten av att kvinnor får tillgång till resurser och delaktighet i ekonomin. I dokumentet från 1993 understryks behovet av att uppmärksamma genderskillnader och ge kvinnor möjlighet att själva definiera utvecklingsmål utifrån egna erfarenheter. Tyngdpunkten håller alltså på att förskjutas från "effektivitet" till "makt", även om en utvärdering från 1994 visar att kvinnor fortfarande i huvudsak ses som mottagare och inte som aktörer.

Finland

Finland har inget övergripande jämställdhetsmål för sitt bistånd, men principer för kvinnors deltagande i utvecklingssamarbetet fastställdes av utrikesdepartementet 1980. De ersattes 1988, då regeringen fastställde ett handlingsprogram och riktlinjer för att inkludera kvinnor i utvecklingssamarbetet.

Programmet slår fast principen om integrering av insatser för kvinnor i

allt finskt bistånd, men det håller också möjligheten öppen för speciella kvinnoprogram som ett komplement. Kvinnors intressen måste enligt programmet särskilt tas till vara i program för att förbättra levnadsförhållandena för de fattigaste delarna av befolkningen och i program för landsbygdsutveckling, liksom i hälsoprojekt, vattenförsörjningsprojekt, utbildnings- och sysselsättningsprojekt.

Riktlinjerna anger sedan, område för område, hur integreringen ska gå till och vem som har ansvar för genomförandet.

Det finska biståndsorganet FINNIDA har följt upp programmet och riktlinjerna på olika sätt, bl a genom att utveckla metoder för genderanalys. Under 1992 och 1993 lät FINNIDA genomföra utvärderingar av en rad finska biståndsprogram inom sektorerna vattenförsörjning, skogsbruk och landsbygdsutveckling. En gemensam slutsats är att integrering oftast, men inte alltid, är ett effektivare sätt att främja jämställdhet än speciella kvinnoprogram.

Nederländerna

Nederländerna är ett av de få länder som har ett särskilt jämställdhetsmål för sitt bistånd.

I biståndsdokumentet "A World of Difference" från 1990 prioriteras fyra teman: miljö, kvinnor och utveckling, fattigdom i städerna samt forskning och teknologi. I fråga om kvinnor och utveckling anges målet som "kvinnors självständighet" (autonomy), och i dokumentet beskrivs det som fysisk autonomi, ekonomisk autonomi, politisk autonomi och socio-kulturell autonomi. I det senaste dokumentet från 1993 betonas särskilt freds- och konfliktprocesser och mänskliga rättigheter, men målet om kvinnors självständighet står kvar.

I en ny tolkning av autonomibegreppet 1994 betonas vikten av att kvinnor ökar sitt deltagande i beslutsfattandet, att kvinnor har rätten över reproduktionen, att arbete och inkomst är en nyckel till minskad fattigdom, att utbildningsnivån förbättras, och att förståelsen måste förbättras för kvinnor i olika kulturer.

Biståndsmyndigheten DGIS har utarbetat konkreta delmål och bl a fastställt att 50 procent av det bilaterala biståndet 1998 ska uppfylla DAC-WID-kriterierna. Dessa definieras som att kvinnor måste vara med i utformningen av projekten, kvinnor ur målgruppen ska vara aktiva i genomförandet, man måste ta reda på varför kvinnor kan ha svårt att delta och därefter vidta åtgärder som gör det lättare, WID-expertis måste konsulteras under hela projektcykeln.

Trots stora ansträngningar för att konkretisera målen och finna metoder för genderanalys och integrering har det visat sig svårt att omsätta målet om kvinnors självständighet i praktiken.

Canada

I Canada finns sedan 1987 ett jämställdhetsmål för biståndet. Det primära målet är enligt det övergripande dokumentet "Sharing our Future" att

"hjälpa de fattigaste länderna och de fattigaste människorna att hjälpa sig själva". Det preciseras i sex biståndsmål, varav ett är "ökat deltagande av kvinnor".

1992 formulerades målet om och lyder numera: "stärka kvinnornas fulla deltagande som jämbördiga parter i en hållbar utveckling i deras samhällen". Det kan ses som en förskjutning från en koncentration på rättvisa till en koncentration på makt.

Biståndsmyndigheten CIDA har formulerat en rad övergripande mål för sitt genderarbete, men det har visat sig svårare att operationalisera målen och avsätta resurser för arbetet. Efter en intensiv period i slutet av 1980-talet har arbetet med att integrera jämställdheten i det praktiska biståndsarbetet gått bakåt under 1990-talet.

5. Svensk jämställdhetspolitik och biståndspolitik

Utvecklingen i Sverige av synen på kvinnor och män i utvecklingsprocessen i u-länder har i stort sett följt den internationella utvecklingen. Den har givetvis också påverkats av – och i någon mån påverkat – den svenska debatten och de insatser som gjorts för ökad jämställdhet i det svenska samhället.

På båda områdena, både i fråga om nationell jämställdhetspolitik och i fråga om jämställdhetsperspektivet i utvecklingssamarbetet, anses Sverige idag vara internationellt ledande.

Jämställdheten i Sverige

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länder kommit jämförelsevis långt i fråga om jämställdhet och betraktas i många andra länder som förebilder. En viktig förklaring till detta försprång är att jämställdheten länge funnits med på den politiska dagordningen. Politiska kvinnoförbund, Fredrika Bremerförbundet, RFSU och andra organisationer har under många år, och ofta under starkt motstånd, krävt lika rättigheter för kvinnor och män.

Utvecklingen kan illustreras med några viktiga årtal i svensk jämställdhetshistoria:

Det dröjde till 1863 innan ogifta kvinnor automatiskt blev myndiga, först vid 25 och senare vid 21 års ålder. Gifta kvinnor blev inte myndiga förrän 1921.

1864 upphävdes mannens lagstadgade rätt att slå sin hustru. 1870 fick kvinnor rätt att ta studenten som privatister, och 1873 fick de rätt att ta akademisk examen. Först 1927 öppnades statliga läroverk för flickor.

1901 fick svenska kvinnor rätt till fyra veckors ledighet utan lön vid barnsbörd.

Inte förrän 1919 fick de svenska kvinnorna rösträtt – efter 35 års debatt i och utanför riksdagen. 1922 tog de fem första kvinnorna plats i riksdagen. Andelen kvinnliga riksdagsledamöter har sedan långsamt ökat för att i mitten av 1990-talet vara uppe i drygt 40 procent.

1937 infördes moderskapsförsäkring, 1938 blev preventivmedel tillåtna, och 1939 infördes förbud mot att avskeda kvinnor vid havandeskap, förlossning eller giftermål.

1947 kom den första kvinnan in i regeringen, och samma år kom en lag om lika lön för lika arbete i statlig tjänst.

1948 infördes allmänna barnbidrag, 1950 blev båda föräldrarna förmyndare för barnen, 1955 kom en allmän sjukförsäkring och 1959 ATP.

1971 infördes särbeskattning av makars inkomster, och 1974 kom föräldraförsäkringen.

En viktig förutsättning för de senaste årtiondenas utveckling av jämställdheten var den snabba ökningen av antalet kvinnor på arbetsmarkna-

den under 1960- och 70-talen. Expansionen fortsatte även under 80-talet, om än inte lika snabbt. En stor del av ökningen berodde på att uppgifter som tidigare utförts i hemmen, framför allt barn- och äldreomsorg, överfördes till arbetsmarknaden. Männens ansvar för hem och barn ökade dock inte i samma utsträckning, och en mycket stor andel av kvinnorna arbetar deltid för att kunna förena förvärvsarbetet och hemarbetet.

Från 1970-talet har jämställdhet varit ett uttalat politiskt mål i vårt land.

1979 fick Sverige sin första **jämställdhetslag**. Den syftar till att främja kvinnors och mäns lika rätt och motverka diskriminering i arbetslivet. Den nu gällande jämställdhetslagen har samma syfte men går något längre i kraven på aktivt jämställdhetsarbete och förbud mot diskriminering. Samtidigt med jämställdhetslagen inrättades en tjänst som jämställdhetsombudsman, JämO, med uppgift att se till att lagen efterlevs.

I **Jämställdhetspropositionen** 1994, "Delad makt – delat ansvar", konstateras att en hel del framsteg gjorts när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män, inte minst i ett internationellt perspektiv. Svenska kvinnor har t ex en mycket hög förvärvsfrekvens samtidigt som Sverige har ett av Västeuropas högsta födelsetal.

Men fortfarande finns betydande brister. Kvinnor har generellt sett sämre villkor i arbetslivet, inte minst i fråga om lön, och segregeringen på arbetsmarknaden är större i Sverige än i många jämförbara länder. Andelen kvinnor i chefspositioner är fortfarande låg. Kvinnor svarar för en avsevärt större andel än männen av arbetet med hem och barn. Våldet mot kvinnor är utbrett. Trots stora framsteg under 1990-talet är kvinnorna underrepresenterade i de flesta beslutande församlingar.

Jämställdhetsarbetet måste enligt propositionen i ökad utsträckning ta hänsyn till det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor i samhället. Det innebär bl a att kvinnors inflytande måste öka och deras villkor, t ex i arbetslivet, förbättras. Det innebär också att männen måste dela ansvaret för arbetet med hem och barn

Propositionen utmynnade i en rad förslag till åtgärder, som också beslutades av riksdagen. Den mest omdebatterade var "pappamånaden" i föräldraförsäkringen: en månad av försäkringens 12 reserveras för vardera föräldern och kan inte överlåtas på den andra föräldern.

Jämställdhetslagen skärptes bl a så att alla arbetsgivare nu är skyldiga att tillämpa lagen även om kollektivavtal finns. Företag med tio eller fler anställda ska årligen kartlägga löneskillnaderna mellan kvinnor och män och redovisa åtgärder för att minska skillnaderna i de obligatoriska jämställdhetsplanerna.

Andra åtgärder är ökad satsning på information och opinionsbildning, forskning om lönebildning och -skillnader i ett könsperspektiv, en näringslivsakademi för att öka andelen kvinnliga chefer, projekt för att öka kvinnors inflytande i beslutsfattande församlingar, länsexperter i jämställdhetsfrågor vid länsstyrelserna och en utredning om skillnader i mäns och kvinnors tillgång till ekonomiska resurser och hur den ekonomiska makten är fördelad mellan könen på individ-, familje- och samhällsnivå.

†3 15-1154

Prioriterad fråga

Idag är jämställdhet en politiskt prioriterad fråga i Sverige. Det råder bred enighet om det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet.

Det övergripande målet har i jämställdhetspropositionen brutits ner i sex konkreta delmål:

- Jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.
- Samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende.
- Lika villkor och förutsättningar för kvinnor och män i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.
- Lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger.
- Samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn.
- Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld.

Det råder också enighet om att jämställdhetspolitik inte kan isoleras från andra politikområden. Jämställdhet handlar om politiska, ekonomiska och andra samhälleliga relationer mellan kvinnor och män och om arbets- och maktfördelning mellan könen.

Jämställdheten i svenskt utvecklingssamarbete

Allmän utveckling

Ambitioner att genom bistånd stärka kvinnors ställning i tredje världen har funnits länge i Sverige. Redan på 1950-talet förekom, om än i liten skala, stöd från svenska kvinnoorganisationer till kvinnoprojekt i tredje världen. Från 1960-talet har såväl biståndsmyndigheter som enskilda organisationer mer regelbundet lämnat bistånd som syftat till att gynna kvinnor.

Principen om integrering (mainstreaming) fastslogs tidigt i Sverige. 1973 beslutade SIDAs styrelse att "stödja kvinnans fulla deltagande i utvecklingssamarbetet", och att kvinnofrågor skulle integreras i biståndet i sin helhet. Men det dröjde innan principen slog igenom i praktiken.

I anslutning till regeringens budgetpropositioner motionerade kvinnliga riksdagsledamöter från olika partier regelbundet om olika åtgärder för att göra biståndet mer kvinnoinriktat. De reagerade mot att insatserna för kvinnor dels var mycket små, dels låg vid sidan av biståndets huvudfåra, och de krävde att en större del av det ordinarie biståndet skulle gå till kvinnor Men kraven resulterade länge bara i marginella ökningar av direktstödet till kvinnor.

Förslag om jämställdhetsmål

Det kan vara värt att notera, att ett förslag om att jämställdhet skulle anges som ett delmål för det svenska biståndet framfördes i en riksdagsmotion redan 1978 (av centerpartisterna Sonja Fedgardh och Ulla Ekelund). Motionen ansågs besvarad med motiveringen att kvinno- och jämställdhetsfrågorna alltmer lyfts fram såväl internationellt genom den världsaktionsplan som antogs vid FNs kvinnokonferens i Mexico 1975 som i Sverige där SIDAs styrelse antagit riktlinjer för hur kvinnornas intressen skulle tillgodoses i utvecklingssamarbetet. Ambitionen att förbättra kvinnornas situation och därmed främja jämställdheten ansågs enligt utrikesutskottet vara integrerade framför allt i det andra av de fyra målen för det svenska biståndet, att bidra till social och ekonomisk utjämning.

I samband med FNs kvinnokonferenser 1975, 1980 och 1985 och kvinnoårtiondet 1975-85 ökade också intresset för att genom svenskt bistånd bidra till att förbättra villkoren för kvinnor i tredje världen. I takt med ökade insikter förändrades samtidigt synen på kvinnan från passiv mottagare av bistånd till aktiv deltagare i utvecklingsprocessen.

Genderperspektiv

Från senare delen av 1980-talet har framför allt SIDA mer systematiskt börjat fastställa policy, strategier och metoder som kan bidra till att det svenska biståndet ger män och kvinnor samma möjligheter att delta i utvecklingsarbetet.

Den största, och kanske viktigaste, förändringen kom med insikten att man måste betrakta kvinnans situation i relation till mannens, d v s att man måste anlägga ett genderperspektiv på hela utvecklingsprocessen inklusive biståndet.

1990 genomförde UD en översyn av kvinnors roll i det svenska biståndet. Den resulterade bl a i krav på att även de mindre biståndsmyndigheterna skulle utarbeta strategier för hur biståndet skulle komma både kvinnor och män till del. Samtidigt skärptes kraven på att Sverige skulle verka för jämställdhet även i de multilaterala biståndsorganens verksamhet, bl a genom fler kvinnor på ledande befattningar.

Det politiska intresset för jämställdhet i biståndet har ökat påtagligt under 1990-talet. Det märks inte minst på antalet motioner i riksdagen men också på den allmänt ökade insikten om jämställdhetens betydelse för samhällsutvecklingen.

1992 konstaterade utrikesutskottet, att endast genom jämlika villkor för kvinnor och män på samtliga livets områden kan politiska och sociala problem lösas. Lika litet som en hållbar ekonomisk utveckling kan åstadkommas i en odemokratisk omgivning kan, enligt utskottet, en demokrati utvecklas så länge man tillåter könsdiskriminering.

Under 1990-talet har också frågor om mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors mänskliga rättigheter, uppmärksammats mer.

1994/95 framhöll regeringen i budgetpropositionen vikten av att i alla insatser analysera biståndets inverkan på både kvinnor och män samt på relationerna mellan dem. Särskilt nämndes behovet av att förändra tradi-

tionella mansroller. Det var också i den propositionen som regeringen meddelade sin avsikt att utreda hur jämställdhet ska uttryckas i de biståndspolitiska målen. Ett besked som välkomnades av riksdagen.

En gemensam grund

Sverige saknar ännu, till skillnad från flera andra länder, en övergripande policy för jämställdhet mellan kvinnor och män i hela biståndet. Det har alltså inte funnits någon gemensam grund för UDs, SIDAs och de övriga biståndsmyndigheternas arbete med mål och riktlinjer för jämställdhet i utvecklingssamarbetet. Förberedelser för att utarbeta en sådan policy pågår dock inom utrikesdepartementet. Den slutliga utformningen av policyn görs efter att regeringen tagit ställning till den här utredningens förslag om hur jämställdheten ska uttryckas i de biståndspolitiska målen.

Ett viktigt underlag för en samlad jämställdhetspolicy för det svenska biståndet är slutsatserna från det seminarium (think-tank workshop) som UD och SIDA gemensamt arrangerade i början av 1995. Ett 20-tal internationella experter på genderfrågor formulerade sin vision av "en jämställd och hållbar utveckling med människan i centrum" och slog bl a fast, att "jämställdhet är både ett mål för hållbar mänsklig utveckling och en förutsättning för att åstadkomma en sådan utveckling."

De formulerade tre strategiska mål för nästa årtionde:

att stärka demokratiska processer och mänskliga rättigheter så att det blir möjligt för kvinnor och män att vara med och forma sina samhällen,

att förändra attityder och kunskap så att de främjar jämställdhet,

att förändra de materiella villkoren för att åstadkomma ekonomisk, social och fysisk trygghet för kvinnor och män.

Visionen avslutas med fyra rekommendationer till biståndsmyndigheterna:

1. Ange jämställdhet som ett uttryckligt mål för utvecklingssamarbete.
2. Se till att jämställdhetsmålet kommer till uttryck i policyn för utvecklingssamarbetet.
3. Se till att den institutionella uppbyggnaden och de operationella metoderna gör jämställdhet till en central angelägenhet i planeringen av policy och program.
4. Se till att jämställdhetsmålet återspeglas i policydialog och överläggningar med samarbetsländer och andra samarbetspartners.

SIDA

När SIDA bildades 1965, pågick redan några utbildningsprojekt för kvinnor som startats av de tidigare biståndsorganen Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd och Nämnden för Internationellt Bistånd, NIB, efter påtryckningar från kvinnoorganisationer och andra folkrörelser. De såg kvinnoutbildning som en viktig förutsättning för att kvinnor skulle kunna delta på lika villkor i utvecklingsprocessen.

Från slutet av 1960-talet genomfördes fler särskilda kvinnoinsatser. Det gällde t ex projekt för att minska undernäring, förbättra undervisning och

hälsovård samt familjeplanering. Välfärdsperspektivet dominerade. Någon systematisk bevakning av kvinnornas situation och hur den påverkades av biståndet förekom inte under de fösta åren.

I början av 1970-talet genomfördes en första studie av "Utvecklingen och kvinnans ställning i u-land". Som ett resultat av den beslutade SIDAs styrelse 1973, att kvinnofrågor skulle integreras i allt bistånd, men det dröjde som sagt innan den principen slog igenom. Under hela 1970-talet och en bra bit in på 80-talet bestod integreringen mest av speciella "kvinnokomponenter" i en del insatser, samtidigt som stödet till separata kvinnoprojekt fortsatte. Hälso- och nutritionsprogram var vanliga.

1979 inrättades kvinnoenheten (numera genderenheten) som en förstärkning av den "kvinnofunktion" som funnits sedan 1975, och från 1978/79 infördes ett särskilt program för kvinnobiståndet.

Ett direktstöd till kvinnoorganisationer i SIDAs samarbetsländer infördes också 1979. Det har förändrats i ett par omgångar och från 1990 gjorts om till ett mer strategiskt "direktstöd till kvinnoinriktade aktiviteter". Sedan 1993 tas direktstödet från anslaget för demokrati och mänskliga rättigheter och riktas i huvudsak till strategiska insatser inom det området.

KIB

Som ett resultat av en riksdagsmotion bildades 1982 Kvinnorådet för internationellt bistånd, KIB, med uppgift att vara rådgivande och pådrivande organ till SIDA samt att sprida information om det svenska biståndet, både inom de egna organisationerna och till allmänheten.

KIB består av representer för de politiska kvinnoförbunden och ytterligare några organisationer, bl a fackliga och kyrkliga, med egna erfarenheter av kvinnobistånd.

KIB spelade under sina första år en roll när det gällde att få igång policyarbete och utbildning inom SIDA. KIB medverkade t ex mycket aktivt till utarbetandet av SIDAs handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd (se nedan).

Sedan dess har den allmänna medvetenheten och kunskapen om kvinnornas roll i utvecklingen och betydelsen av ett genderinriktat bistånd ökat mycket snabbt, och SIDA spelar numera själv en pådrivande roll för såväl den svenska som den internationella utvecklingen.

Handlingsprogram

Ett mer genomtänkt policyarbete inleddes under 1980-talet och resulterade i SIDAs "Handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd", som antogs av styrelsen 1985.

Handlingsprogrammet bygger på två strategier, en välfärdstrategi med bl a hälsoinsatser och en strategi för att bidra till ekonomiskt oberoende för kvinnor. Programmet slår fast principen att bistånd för kvinnor ska vara integrerat i allt bistånd, men att integreringen vid behov ska kunna kompletteras med speciella insatser för kvinnor. Samma år utarbetades inom SIDA riktlinjer och metoder för hur integreringen skulle genomföras.

Handlingsprogrammet gäller i princip fortfarande, trots att stora förändringar skett i synen på kvinnor och män i utvecklingssamarbetet. I ett nyskrivet förord till en ny upplaga av handlingsprogrammet 1992 påpekas bl a att SIDA nu ser på biståndet ur ett genderperspektiv, och att allt bistånd ska ta hänsyn till både kvinnors och mäns behov.

En revidering av handlingsprogrammet inleddes 1992 och har senare anpassats till UDs planer på att utarbeta en samlad jämställdhetspolicy för hela det svenska biståndet. Under 1995 påbörjades arbetet med en ny handlingsplan för den nya biståndsmyndigheten Sida (se nedan).

Riktlinjerna kompletterades och reviderades 1993. Som underlag för det praktiska arbetet har SIDA utarbetat genderanalyser för varje programland och håller på med riktlinjer för varje biståndssektor. Väl så viktigt som dessa separata policy- och metoddokument är det medvetna arbetet med att föra in genderperspektivet i andra centrala policydokument, t ex om befolkningsfrågor, reproduktiv hälsa och vattenförsörjning.

1993 inrättades en tjänst som jämställdhetsrådgivare på policynivå.

Kompetens- och metodutveckling

En rad utvärderingar har under 1990-talet genomförts av genderarbetet på olika nivåer och bidragit till att utveckla kompetens och metoder.

SIDA har medvetet satsat på att utbilda hela sin personal i genderanalys och metoder för ett genderinriktat bistånd. Utbildning i genderanalys har pågått sedan slutet av 1980-talet. Samtidigt har genderenheten allt mer inriktat sitt arbete på metodutveckling och stöd till strategiska insatser i samarbetsländerna. Det gäller bl a könsuppdelad statistik, kompetens- och kapacitetsutveckling, nätverksarbete och koppling mellan jämställdhet och ekonomi.

Varje handläggare har numera ansvar för att genderperspektivet genomsyrar planering, genomförande och uppföljning av allt bistånd. En centralt placerad genderenhet arbetar med att utveckla policy och metoder samt att ge stöd och råd till övriga delar av SIDA. På biståndskontoren finns numera genderhandläggare med uppgift att driva på och stötta chefer och handläggare i arbetet med att integrera genderaspekter i alla insatser.

Jämställdhet en utvecklingsfråga

Under 1995 har SIDA inlett arbetet med vad man skulle kunna kalla "ett tredje steg" i jämställdhetsarbetet. Vid sidan av det pågående arbetet med integrering och särskilda insatser för kvinnor kommer man i fortsättningen att ta upp jämställdhet som en viktig utvecklingsfråga i överläggningar på hög nivå med representanter för samarbetsländerna, parallellt med diskussioner om den politiska och makroekonomiska utvecklingen. Arbetet inleds successivt med början i några länder, och inom Sida utvecklas nu metoder för detta nya sätt att arbeta med jämställdhetsfrågorna.

I det nya initiativet från Sida ingår också att stödja kapacitetsuppbygg-

nad för jämställdhetsarbetet i samarbetsländerna och att underlätta "partnerskap" i form av erfarenhetsutbyte mellan t ex parlamentariker och olika yrkesgrupper i Sverige och andra länder. Partnerskapet bygger på ett mer ömsesidigt givande och tagande än biståndet och är tänkt som ett instrument för att främja jämställdheten både i Sverige och i de länder som Sverige samarbetar med.

SIDA har under många år spelat en pådrivande roll för såväl den tidigare "kvinnoinriktningen" av biståndet som de senaste årens arbete med att låta genderperspektivet genomsyra allt bistånd. Mycket av den kompetens och det kunnande som finns i Sverige inom detta område har utvecklats inom SIDA.

Tidigare bilaterala biståndsorgan

Medan utredningen pågått har de svenska biståndsorganen SIDA, BITS, SAREC, SwedeCorp och Sandö U-Centrum slagits samman till en ny myndighet. Från den 1 juli 1995 ingår de alla i Swedish International Development Cooperation Agency (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete), Sida.

Det finns ändå anledning att här kortfattat redovisa hur de tidigare självständiga biståndsorganen arbetat med genderfrågorna.

BITS

Beredningen för Internationellt Tekniskt-Ekonomiskt Samarbete, BITS, blev en självständig myndighet 1979 och arbetade framför allt med kunskapsöverföring inom områden där Sverige ligger långt framme, genom u-krediter, tekniskt samarbete och internationella kurser.

BITS' styrelse antog 1993 en kvinnostrategi. Innan dess fanns knappast något jämställdhetsarbete inom myndigheten. Det förklarades bl a med att verksamheten var helt efterfrågestyrd, och att alla insatser föreslogs av mottagarna.

Enligt kvinnostrategin skulle BITS vinnlägga sig om att resultat och utvecklingseffekter av tekniskt samarbete och krediter också kom kvinnor till godo och att kvinnor inte påverkades negativt av den utveckling som insatserna bidrog till. Sedan strategin antogs har ansträngningar gjorts framför allt för att få med fler kvinnor i kurserna. BITS har också genomfört en rad särskilda kurser för kvinnor. Inför kvinnokonferensen i Beijing har t ex en rad kurser och studiebesök för kinesiska kvinnor finansierats av BITS.

SAREC

Styrelsen för u-landsforskning, SAREC, blev liksom BITS en självständig myndighet 1979, med uppgift att främja forskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa.

Sedan 1983/84 har SAREC drivit ett särskilt kvinnoforskningsprogram.

Det syftar till att stödja kvinnoforskning – "med kvinnoforskning avses forskning om kvinnors och mäns olika villkor i utvecklingen och om generella utvecklingsprogram ur kvinnoperspektiv" – i Afrika och Latinamerika. Inom programmet stöds bl a uppbyggnaden av forskningsinstitutioner och nätverk. Den forskning som bedrivits inom programmet har hittills inte påverkat SARECs övriga verksamhet i någon nämnvärd utsträckning.

Under 1994/95 inleddes arbetet med att utarbeta en genderpolicy för hela forskningsbiståndet, bl a genom en heltäckande kartläggning ur gendersynpunkt av pågående insatser inom alla sektorer. Arbetet med att färdigställa denna genderpolicy fortsätter inom nya Sida.

SwedeCorp

Styrelsen för Internationellt Näringslivsbistånd, SwedeCorp, bildades 1991 genom en sammanslagning av stiftelsen Swedfund, Importkontoret för u-landsprodukter och delar av SIDAs industribyrå. Arbetet har varit inriktat på att främja investeringar och företagande i u-länder, bl a genom stöd till samriskverksamhet (joint venture) och kunskapsöverföring till näringsliv och näringslivsorganisationer.

SwedeCorp har inte antagit någon övergripande genderpolicy eller genderstrategi, men i det strategidokument som styrelsen för den nya myndigheten fastställde 1992 finns genderaspekter integrerade. SwedeCorp skulle t ex särskilt stödja kvinnliga entreprenörer, bl a genom utbildning.

En intern arbetsgrupp har utarbetat riktlinjer för hur och när genderaspekter ska beaktas i projektberedningen, lagt in en speciell kod för kvinnliga konsulter i konsultregistret och inventerat alla insatser med kvinnoinriktning. Genderutbildning har genomförts för alla intresserade handläggare.

I SwedeCorps fördjupade anslagsframställning 1995/96 – 1998 anges jämställdhet som ett mål för näringslivsbiståndet.

Sandö U-centrum

På Sandö har staten bedrivit u-landsutbildning sedan 1972, till en början som ett alternativ till värnpliktsutbildningen. Utbildningen har sedan dess successivt breddats och kompletterats med nya verksamhetsgrenar. Vid sidan av längre kurser för biståndsarbetare genomför Sandö U-Centrum bl a språkkurser som uppdragsutbildning.

Sandö U-centrum har ingen fastställd jämställdhetspolicy, och de övergripande målsättningarna för utbildningen säger ingenting om jämställdhet. Däremot ingår genderfrågor sedan början av 1990-talet i undervisningen på termins- och volontärkurserna. Eleverna ska enligt kursbeskrivningen bli införstådda med genderverktyg och -terminologi.

Sida

Inför sammanslagningen av de svenska biståndsmyndigheterna tog SIDAs genderenhet initiativ till överläggningar med de genderansvariga

hos övriga myndigheter för erfarenhetsutbyte. Med tanke på SIDAs omfattande erfarenheter av såväl policyarbete som praktiskt arbete med att integrera jämställdhetsaspekter i allt bistånd kan man räkna med att sammanslagningen medför en intensifiering av jämställdhetsarbetet även i de delar av biståndet som tidigare bedrivits av övriga biståndsmyndigheter.

Inom nya Sida ingår enheten för jämställdhet i biståndet i avdelningen för policy och juridik. Enheten har tre fasta tjänster samt en tjänst som tillfällig förstärkning under en tvåårsperiod medan rådgivaren är ordförande i DACs WID-grupp. Ytterligare en fast tjänst kommer att inrättas.

Jämställdhet är ett av fyra prioriterade områden inom Sida, vid sidan av fattigdom, miljö och demokrati/mänskliga rättigheter. För vart och ett av de fyra områdena utarbetas under 1995 nya handlingsplaner, Ett första utkast till handlingsplan för jämställdhetsområdet ska vara färdigt i december 1995. För den slutliga versionen avvaktar man den policy för hela det svenska biståndet som UD aviserat.

Multilateralt bistånd

Ambitioner att göra det svenska biståndet mer jämställt har alltså funnits ett bra tag, men ambitionerna gällde länge i huvudsak det bilaterala biståndet.

Sverige har sedan 1970-talet lämnat bidrag till en rad FN-organ för olika jämställdhetsinsatser och för att integrera jämställdhetsarbetet i FN-systemets totala verksamhet. Efter UDs översyn av kvinnornas roll i biståndet 1990 har Sverige på ett mer systematiskt sätt drivit jämställdhetsfrågorna även i de multilaterala biståndsorganen.

Utrikesdepartementet har ansvar för att formulera den övergripande policyn för det svenska biståndet. Samtidigt fungerar UDs avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, IU, som en biståndsmyndighet när det gäller att kanalisera svenskt bistånd via internationella organisationer.

I takt med att genderperspektivet fått större genomslag i den internationella debatten och därmed också i FN och andra multilaterala organ har Sverige skärpt sina krav på jämställdhet även i det multilaterala biståndet. Var och en av de tre enheterna inom IU-avdelningen har en handläggare med ansvar för att bevaka jämställdhetsaspekter i allt policyarbete.

Tillsammans med övriga nordiska länder arbetar svenska UD aktivt för att integrera jämställdhetsarbetet i alla multilaterala organ där Sverige är med – bl a UNDP, UNIFEM, UNFPA, UNICEF, UNHCR, UNEP, Habitat, WFP, IFAD, WHO, ILO, Världsbanken, IMF, de regionala utvecklingsbankerna, DAC och numera även EU.

Sverige har också bidragit till att finansiera jämställdhetsarbetet i de internationella organisationerna. UNIFEM har t ex sedan starten 1976 fått ett årligt bidrag. I UNICEF är Sverige en av de största bidragsgivarna och har aktivt stött arbetet med en övergripande jämställdhetspolicy. Arbetet med att komplettera UNDPs Human Development Index med ett jämställdhetsindex har också genomförts med ekonomiskt stöd från Sverige.

Sverige har aktivt drivit jämställdhetsfrågorna vid de senaste årens FN-

konferenser. Ett exempel är FNs konferens om befolkning och utveckling i Kairo 1994, där Sverige medverkade till de starka skrivningarna om kvinnors makt och inflytande, reproduktiv hälsa och kvinnors rättigheter.

I de multilaterala organen har Sverige numera en hög profil i jämställdhetsfrågor och har också ibland medverkat till att dessa har flyttat fram sina positioner. En gemensam erfarenhet hos dem som representerar Sverige i de internationella bankerna är att det är lättast att få gehör för argument som visar att ökad jämställdhet kan bidra till en snabbare ekonomisk utveckling.

Enskilda organisationer

Det var, som framgått tidigare, kvinnoorganisationer och andra enskilda organisationer som drev på de statliga biståndsorganen för att kvinnorna skulle få sin rättmätiga del av det svenska biståndet. Flera av organisationerna, inte bara kvinnoorganisationer utan också t ex missionsorganisationer, solidaritetsrörelser, fackliga och kooperativa organisationer har genomfört egna biståndsinsatser riktade speciellt till kvinnor.

I övergången från ett renodlat kvinnoperspektiv till ett genderperspektiv är det däremot SIDA som sedan senare delen av 1980-talet tagit initiativet och drivit utvecklingen framåt. Metoder och angreppssätt har sedan spridits till andra biståndsgivare, inklusive de enskilda organisationerna.

Mycket arbete återstår, men praktiskt taget alla biståndsorganisationer har idag ambitioner att analysera det egna biståndet ur ett genderperspektiv, utarbeta egna gender- eller jämställdhetsprogram och utbilda den egna personalen i genderfrågor. Diakonia, Rädda Barnen och Utan Gränser hör till de organisationer som redan antagit egna genderprogram, och fler är på gång. Handikapprörelsens biståndsorgan SHIA har gjort speciella insatser för att lyfta fram det dubbla eller tredubbla handikapp som det innebär att vara fattig, kvinna och funktionshindrad.

En referensgrupp för genderfrågor bildades 1994 av alla organisationer som har så kallade ramavtal med Sida. Gruppen arbetar dels med att utbyta erfarenheter av arbetet med genderfrågorna, dels med att gemensamt utbilda ett antal "utbildare" som kan ansvara för genderutbildning i organisationerna. Några sådana kurser för grupper av organisationer har också genomförts.

6. Jämställdheten och de nuvarande biståndsmålen

DET ÖVERGRIPANDE BISTÅNDSMÅLET

"Att höja de fattiga folkens levnadsnivå" har sedan 1962 varit det övergripande målet för det svenska statliga biståndet.

På senare år har det uttrycket fått en mer preciserad tolkning. I begreppet levnadsnivå innefattas enligt budgetpropositionen 1994/95 "människors möjligheter att på ett förutsägbart och säkert sätt livnära sig, att ha god hälsa och tillgång till utbildning och annan social service. Utvecklingssamarbete handlar om att stärka människors och samhällens förmåga att själva utforma sin och kommande generationers framtid."

Det övergripande syftet är enligt propositionen "att minska fattigdomen och skapa rättvisare levnadsvillkor för fattiga människor". Där betonas också, att "fattigdomens börda bärs oproportionerligt tungt av kvinnor".

Enligt UNDPs beräkningar utgör kvinnor 70 procent av världens fattiga, och flera FN-rapporter beskriver en tilltagande "feminisering av fattigdomen".

Därav kan man dra slutsatsen att ett bistånd som är inriktat på att minska fattigdomen i stor utsträckning måste gälla insatser som kan hjälpa fattiga kvinnor att höja sin och sina familjers levnadsstandard. Men det får inte innebära, att man faller tillbaka i ett traditionellt tänkande, där lösningen antas vara små projekt och krediter för kvinnor. Sådana projekt är otillräckliga, eftersom de angriper symptomen på kvinnors fattigdom snarare än orsakerna till den. I fortsättningen är det nödvändigt att studera fattigdomens strukturella orsaker och uttryck ur ett jämställdhetsperspektiv.

Alla insatser för att bekämpa fattigdomen måste ta hänsyn till att kvinnor just genom sina ekonomiska och sociala roller inte bara är en del av problemet utan också en viktig del av lösningen. Kvinnor är inte i sig passiva, sårbara och/eller eftersatta. Både kvinnor och män är, även om de är fattiga, viktiga aktörer i utvecklingsprocessen. Att ge kvinnor såväl som män mer makt över sina liv är därför en viktig strategi i fattigdomsbekämpningen.

Det finns en tendens att betrakta bristen på jämställdhet mellan kvinnor och män som en följd av fattigdomen och att därför ensidigt rikta fokus mot fattiga kvinnor snarare än mot relationerna mellan kvinnor och män i samhället som helhet.

Bristen på jämställdhet kan förvärras av fattigdom, men den är inte ett resultat av fattigdomen. Om arbetet för jämställdhet begränsas till insatser för fattiga kvinnor, minskar det möjligheterna att förbättra jämställdheten i allmänhet. Därmed minskar också möjligheterna att finna de rätta metoderna för att ge fattiga kvinnor och män förutsättningar att ta sig ur fattigdomen. All fattigdomsbekämpning måste bygga på en korrekt analys av kvinnors och mäns roller, ansvarsfördelning, tillgång till och kon-

troll över resurser, prioriteringar och behov.

Bristen på könsuppdelade data utgör fortfarande ett stort hinder för möjligheterna att beskriva faktiska förhållanden. De flesta uppgifter gäller hushåll, inte fördelningen av resurser mellan individer inom hushållen. Det förekommer t ex att kvinnor inom samma hushåll har olika tillgång till resurser beroende på ålder och hälsa.

Undersökningar för Sidas fattigdomsutredning visar att ensamstående kvinnor med eller utan barn inte heller är någon homogen grupp. Kvinnliga familjeförsörjare är inte alltid ekonomiskt eller socialt eftersatta, även om många är det – av olika skäl. Genderanalys måste tillämpas i varje enskild situation.

De fem nuvarande biståndsmålen

Det övergripande målet "att höja de fattiga folkens levnadsnivå", har preciserats i fem biståndsmål, som fastställts av riksdagen i bred enighet. Fyra av målen har styrt utformningen och inriktningen av det statliga svenska biståndet sedan början av 1960-talet. Det femte, miljömålet, tillkom efter en utredning 1987 och fastställdes samma år av en enig riksdag.

Det svenska biståndet ska enligt dessa fem mål bidra till

- **resurstillväxt**
- **ekonomisk och social utjämning**
- **ekonomisk och politisk självständighet**
- **demokratisk utveckling**
- **framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i mottagarländerna.**

I utredningen om miljömålet konstaterade utredaren Ernst Michanek, att miljöhänsyn i praktiken redan betraktades som ett mål för det svenska biståndet, och att det därför var naturligt att bekräfta detta faktum genom att formulera ett femte biståndsmål.

På samma sätt har jämställdhet mellan kvinnor och män under lång tid i praktiken varit ett mål för det svenska biståndet. SIDA och andra biståndsmyndigheter har utarbetat och fastställt strategier för hur jämställdhetsaspekter ska integreras i alla biståndsinsatser. Det är alltså logiskt att även jämställdheten kommer till uttryck i de biståndspolitiska målen.

På samma sätt som det finns miljöaspekter på de tidigare biståndsmålen finns det också jämställdhetsaspekter på alla de nuvarande målen för det svenska biståndet.

Jämställdheten i förhållande till tillväxtmålet

På senare tid har insikten ökat om att kvinnor inte är en del av fattigdomsproblemet utan en del av lösningen, att fortsatt kvinnodiskriminering är ett hinder för ekonomisk utveckling. Att utesluta kvinnor ur utvecklingsprocessen är negativt, inte bara för kvinnorna själva utan för utvecklingen på alla nivåer, från hushållet till nationen.

Enligt deklarationen och handlingsprogrammet från FNs sociala topp-

möte i Köpenhamn våren 1995 är ekonomisk tillväxt en nödvändig men inte en tillräcklig förutsättning för social utveckling och fattigdomsbekämpning. Vid konferensen betonades också att ekonomisk utveckling inte är ett mål i sig själv utan ett medel för att få till stånd en social utveckling.

Social utveckling betyder i det här sammanhanget mycket mer än att utveckla de sociala sektorerna i samhället (utbildning, hälsovård o s v). Social utveckling är snarare en process som måste definieras i sitt sammanhang, och definitionen måste göras av de människor som berörs av utvecklingen.

Det handlar om en process för att öka individens och samhällets välfärd, kompetens och valfrihet inom ett integrerat, jämlikt och rättvist samhälle. Och i den processen är jämställdhet mellan kvinnor och män en avgörande förutsättning.

Att investera i kvinnors kompetens och öka deras valmöjligheter är inte bara värdefullt i sig självt utan också ett sätt att bidra till ekonomisk tillväxt och social utveckling.

Idag betraktas kvinnor i ökande utsträckning som viktiga ekonomiska aktörer inom centrala samhällsområden. Kvinnor svarar t ex för en avsevärd del av livsmedelsproduktionen i många delar av världen. En jordbrukspolitik som inte uppmärksammar detta faktum kan aldrig bli effektiv. Erfarenheter visar, att om man inte anlägger ett jämställdhetsperspektiv i övergripande analyser och modeller, blir insatserna ofta misslyckade.

Världsbanken har gjort undersökningar som visar att investeringar i utbildning för flickor är bland de mest kostnadseffektiva insatser som kan göras, och Världsbanken har tagit konsekvenserna av detta i policy och strategier för sitt bistånd. Banken betonar numera vikten av att stärka kvinnors deltagande i den ekonomiska processen "inte bara från rättvisesynpunkt utan också för att minska fattigdomen".

En förklaring till att kvinnors avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen länge inte erkändes är att kvinnors arbete i så stor utsträckning är obetalt.

I de flesta samhällen arbetar kvinnor fler timmar än män. Men medan männen får lön för det mesta av sitt arbete, är kvinnornas arbete fortfarande till stor del obetalt, undervärderat och ofta inte ens erkänt.

I tredje världen är två tredjedelar av kvinnornas arbete obetalt, mot mindre än en fjärdedel av männens. I Afrika utförs 70 procent av jordbruksarbetet av kvinnor, men de har sällan någon kontroll över inkomsterna.

UNDP har uppskattat värdet av kvinnors obetalda och underbetalda arbete i världen till 11 biljoner dollar. Inför och under FNs kvinnokonferens i Beijing restes krav på att kvinnors obetalda arbete ska prissättas och räknas in i ländernas BNP. EU, inklusive Sverige, och andra västländer var, liksom vissa utvecklingsländer, tveksamma till att göra omfattande omräkningar av nationalräkenskaperna utan föregående utvecklingsarbete. Vid konferensen enades deltagarna om att utvecklingsarbete ska bedrivas på olika nivåer för att få mer samlad kunskap om hur man registrerar och mäter både betalt och obetalt arbete. Ett internationellt klassificeringssystem ska utvecklas tillsammans med nationella tidsanvändnings-

studier och försök att ange värden i s k satelliträkenskaper. Samtidigt betonas att hemarbetet måste fördelas jämnare mellan kvinnor och män.

Alla utvecklingsansträngningar måste ta hänsyn till sambandet mellan produktion och reproduktion. Investeringar i social infrastruktur – vatten och avlopp, hälsovård, utbildning och barnomsorg – är nödvändiga för att minska kvinnors arbetsbörda och samtidigt göra det möjligt för både kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med ansvaret för hem och familj.

Jämställdheten i förhållande till utjämningsmålet

Alla människor behöver tillgång till materiella resurser, utbildning, arbete och inkomst för att uppnå ekonomisk, fysisk och social trygghet. Idag är dessa resurser mycket ojämnt fördelade. Det måste uppmärksammas i alla strategier för att öka den ekonomiska tryggheten. Det betyder att såväl välfärd och jämställdhet som ekonomisk tillväxt måste vara mål för den makroekonomiska utvecklingen.

Länge antog man att utveckling var en process som samtidigt lyfter alla delar av samhället, att alla medborgare oberoende av kön, ekonomisk eller social ställning får del av utvecklingens frukter. Erfarenheten har lärt oss att det inte är så. Det krävs politiska beslut för att åstadkomma en jämnare fördelning av tillväxt och välfärd såväl mellan olika sociala grupper som mellan kvinnor och män.

UNDPs Human Development Report visar att det under de senaste två decennierna skett förbättringar i många länder i fråga om utbildning och hälsovård för flickor och kvinnor. Kvinnornas medellivslängd har ökat snabbare än männens, och allt fler flickor får gå i skolan.

Men det är långt kvar till en jämn fördelning av resurserna för utbildning och hälsovård. Av världens 900 miljoner analfabeter är fortfarande dubbelt så många kvinnor som män, och 60 procent av de 130 miljoner barn som aldrig får gå i skolan är flickor. Eftersom befolkningen ökat snabbare än möjligheterna till utbildning fortsätter antalet kvinnor som inte kan läsa och skriva att öka. Och trots att kvinnor fått ökad tillgång till utbildning, har deras möjligheter att använda sin utbildning inte ökat.

Ett annat mått på den ojämna fördelningen av samhällets resurser är att kvinnor har sämre tillgång än män till ekonomiska resurser. Med den ekonomiska krisen ökar då risken för att kvinnors intressen och behov inte beaktas.

Ojämlikheten visas bl a i tillgången till krediter. I tredje världen lämnas en mycket liten andel av bankernas samlade krediter till kvinnor. I Latinamerika är t ex mellan 7 och 11 procent av bankernas låntagare kvinnor. Att kvinnor inte beviljas krediter motiveras oftast med att de inte kan erbjuda någon säkerhet för lånen. Detta i sin tur beror på att kvinnor i många samhällen inte har arvsrätt och inte får äga jord eller annan fast egendom, och också på att många kvinnor inte får någon lön för sitt arbete. Medan tre fjärdedelar av männens arbete är avlönat, får kvinnorna lön

för bara en tredjedel av sitt arbete.

Till det kommer att kvinnor som har avlönat arbete i alla länder diskrimineras lönemässigt. I genomsnitt utgör kvinnornas löner 75 procent av männens. Jämförelsen gäller allt avlönat arbete utanför jordbrukssektorn i 55 länder som har jämförbar statistik.

I Sverige, som enligt UNDP-rapporten är världens mest jämställda land, uppgick kvinnornas löner 1991 till mellan 75 och 90 procent av männens löner. Löneskillnadsutredningen (SOU 1993:7) konstaterar att dessa genomsnittssiffror måste brytas ner i statistik för olika näringsgrenar och sektorer för att man ska kunna precisera orsakerna och vidta åtgärder för att avskaffa osakliga löneskillnader. En stor del av skillnaderna beror enligt utredningen på kvinnors och mäns olika fördelning på ålder, yrke och utbildning, men det återstår ändå löneskillnader på mellan 1 och 8 procent som inte kan förklaras med annat än diskriminering på grund av kön.

Statistiken från andra länder måste givetvis på samma sätt brytas ner för att kunna analyseras och tjäna som underlag för beslut om förändringar.

För att svenskt bistånd ska bidra till social och ekonomisk utjämning krävs därför i många fall, att insatserna utformas så att kvinnor får en större andel än män av de resurser som skapas med hjälp av biståndet.

Jämställdheten i förhållande till självständighetsmålet

Målet att biståndet ska bidra till ekonomisk och politisk självständighet formulerades under en period då stora delar av Afrika fortfarande var koloniserade. Svenskt bistånd lämnades till befrielserörelser, antiapartheidorganisationer och till Sydafrikas grannländer för att minska deras beroende.

Idag är situationen en annan. Majoriteten av de forna kolonierna är självständiga stater, och Sydafrika har fått en demokratiskt vald regering.

Med den politiska självständigheten följer inte automatiskt ekonomiskt oberoende. Den enorma skuldbörda som många länder i tredje världen ådragit sig har tvingat dem att genomföra strukturanpassningsprogram, som bl a kräver stora nedskärningar av de offentliga utgifterna och därmed minskade möjligheter att bygga ut samhällets service.

Den ekonomiska krisen har i stor utsträckning drabbat kvinnor och barn, som i alla samhällen är mer beroende av den offentliga sektorn. I vissa länder har strukturanpassningsprogrammen därför kompletterats med särskilda insatser för kvinnor och barn för att mildra effekterna. Programmen som sådana har däremot inte utformats utifrån något jämställdhetsperspektiv.

Självständighetsmålet som det ursprungligen var avsett, som ett stöd till politiskt oberoende, går knappast att analysera ur ett jämställdhetsperspektiv. Den bristande ekonomiska självständigheten i många länder har däremot en direkt koppling till relationerna mellan kvinnor och män.

Jämställdheten i förhållande till demokratimålet

Demokratin är ofullständig utan jämställdhet mellan kvinnor och män. Demokrati betyder per definition folkstyre. Eftersom alla folk består av kvinnor och män, måste detta styre utövas av både kvinnor och män.

Det betyder, att kvinnor och män måste ha samma möjligheter att delta i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället, och att kvinnors och mäns olika kunskaper och erfarenheter ska ha samma möjligheter att påverka besluten.

UNDPs Human Development Report visar att det är mycket långt kvar innan det målet är uppnått. 1995 har världens kvinnor 10 procent av parlamentsplatserna och 6 procent av regeringsposterna, i några länder inga platser alls.

Även i det lokala samhället, i byn eller kvarteret, liksom i hemmen är fördelningen av makt och inflytande mycket ojämn. För att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka samhällsutvecklingen behöver de demokratiska arbetsformerna förnyas och utvecklas. Kvinnors möjligheter att föra fram och bilda opinion för sina uppfattningar behöver stärkas, t ex genom kvinnogrupper och -organisationer.

En nödvändig förutsättning för verklig demokrati är att kvinnor och män har samma lagliga rättigheter och att de mänskliga rättigheterna respekteras.

I takt med att mänskliga rättigheter och demokrati tillmätts större betydelse har diskrimineringen av kvinnor och kvinnors mänskliga rättigheter kommit mer i fokus.

FN-konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 slog fast att "kvinnors och barns mänskliga rättigheter är oförytterliga, fullständiga och oskiljbara från de allmänna mänskliga rättigheterna". Lika rättigheter för kvinnor och män betyder enligt Wien-konferensen

- lika tillgång till grundläggande social service, inklusive utbildning och hälsovård,
- lika möjligheter att delta i politiskt och ekonomiskt beslutsfattande
- lika lön för lika arbete
- samma rätt till lagligt skydd
- avskaffande av könsdiskriminering och våld mot kvinnor
- lika möjligheter för alla medborgare på livets alla områden, både offentligt – t ex på arbetsplatsen - och privat – t ex i hemmet.

På alla dessa punkter är det långt kvar innan kvinnor och män har lika rättigheter. På flera områden finns illavarslande tecken på att diskrimineringen mot kvinnor snarare ökar än minskar. Rapporterna om våld mot kvinnor blir allt fler. Tortyr, våldtäkter och andra kränkningar har blivit synligare. Och på nytt ifrågasätts kvinnans rätt att bestämma över sin egen kropp och sitt eget liv.

Diskriminering av kvinnor uppvisar ofta likartade mekanismer som andra former av diskriminering, som de som bygger på klass, ras, kast och etnisk tillhörighet. Strävan efter jämställdhet är därför en kraftfull katalysator när det gäller att förändra ojämlika förhållanden även inom andra områden för att åstadkomma en hållbar mänsklig utveckling.

Insatser för att stärka kvinnans ställning i utvecklingsprocessen bör ses som såväl en central del av strävandena för att främja demokrati och mänskliga rättigheter som en förutsättning för social och ekonomisk utveckling.

Jämställdheten i förhållande till miljömålet

FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 slog fast, att kvinnor spelar en central roll för miljön, särskilt i Afrika där de flesta bönder är kvinnor. Deras ansvar för jordbruk och livsmedelsproduktion gör det nödvändigt att involvera dem i de ansträngningar som görs för att skydda och bevara miljön.

Kvinnor drabbas också mer än män av den pågående miljöförstöringen. Att t ex hämta vatten och samla ved, som av tradition är kvinnans uppgift, tar som en följd av ökenutbredning och avskogning allt mer tid, och kvinnornas redan stora arbetsbörda ökar ytterligare.

Erfarenheterna av t ex bistånd till skogs- och markvård visar att kvinnors medverkan är avgörande för om resultaten ska bli bestående. I projekt för vattenförsörjning rapporteras avsevärda förbättringar när kvinnors traditionella roller erkänns och de får möjlighet att delta i planering och genomförande.

Vatten och andra naturresurser får idag ofta ett ekonomiskt värde. Risken är då stor för att kvinnors behov och användning av dessa resurser nedvärderas. Det gäller därför att vara uppmärksam på hur naturresurser används av kvinnor respektive män för att inte nödvändiga resurser ska tas från kvinnorna.

Agenda 21, som är ett handlingsprogram för nästa århundrade, innehåller ett kapitel om globala åtgärder för kvinnor med sikte på hållbar och rättvis utveckling. Det handlar bl a om att stärka kvinnor på gräsrotsnivå så att det blir möjligt för dem att bedriva ett miljömässigt sunt jord- och skogsbruk och delta i bevarandet av ekosystemen.

För att leva upp till målet om framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i samarbetsländerna måste svenskt bistånd ta hänsyn till kvinnors avgörande roll.

7. Ett nytt biståndsmål

När utredningen om miljömålet tillsattes 1987, var det redan från början klart, att de fyra dåvarande biståndsmålen skulle kompletteras med ett femte. Utredningens uppgift var att formulera detta nya mål.

För den här utredningen har uppdraget inte varit lika klart avgränsat. Utredningen ska enligt direktiven "utarbeta förslag om hur jämställdhet mellan kvinnor och män bör uttryckas i de biståndspolitiska målen, eventuellt genom att ett särskilt biståndsmål upprättas".

En viktig del av arbetet har därför varit att diskutera alternativa sätt att uttrycka kravet på jämställdhet i biståndsmålen och att väga argument för och emot de olika alternativen.

I de överläggningar utredningen haft med biståndsmyndigheter och andra som arbetat med frågor om jämställdhet i biståndet har följande alternativ diskuterats:

- kravet på jämställdhet integreras i vart och ett av de nuvarande målen, som formuleras om så att det klart framgår att allt bistånd ska komma kvinnor och män till del på lika villkor,
- kravet på jämställdhet integreras i ett av de nuvarande målen, t ex demokratimålet,
- ett nytt, sjätte biståndsmål formuleras, som anger att biståndet ska främja jämställdhet mellan kvinnor och män,
- kravet på jämställdhet uttrycks genom en kombination av dessa alternativ.

I de diskussioner som utredningen fört om det sista alternativet har förslag också framförts om att se över och formulera om det övergripande målet "att höja de fattiga folkens levnadsnivå" så att det också innefattar ett krav på jämställdhet.

Argument för ett separat jämställdhetsmål

Utredningen har funnit följande argument för jämställdhet som ett eget mål för det svenska biståndet:

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett utvecklingsmål i sig, inte bara ett medel för att uppnå ekonomisk tillväxt eller andra mål för samhällets utveckling. Fokuseringen på jämställdhet synliggör beroendet mellan produktion och reproduktion, mellan betalt och obetalt arbete, och utgör en grund för att formulera strategier till stöd för en jämställd mänsklig utveckling.

Jämställdhet är ett övergripande mål för samhällsutvecklingen i Sverige och bör därför vara ett uttryckligt mål även för det svenska biståndet. Om vi anser det självklart att kvinnor och män ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället, bör det klart framgå att det svenska biståndet ska bidra till en utveckling som ger kvinnor och män i samarbetsländerna samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter.

Ett jämställdhetsmål skulle enligt flertalet av dem som deltagit i utredningens överläggningar vara en tydlig politisk signal, ett sätt att markera vilken vikt Sverige som biståndsgivare lägger vid att kvinnor och män får samma möjligheter att delta i och dra nytta av utvecklingsprocessen.

Det råder knappast någon tvekan om att miljömålet bidragit till att lyfta fram miljöfrågorna inom biståndet och öka medvetandet om att insatser som stöds med svenskt bistånd måste ta hänsyn till miljön. På samma sätt skulle ett jämställdhetsmål bidra till att lyfta fram kravet på jämställdhet i svenskt bistånd och öka medvetandet såväl hos biståndshandläggare som hos representanter för samarbetsländer och multilaterala organisationer.

Ett särskilt jämställdhetsmål blir därmed ett stöd i dialogen med samarbetsländerna.

Erfarenheterna från Nederländerna och Canada, där jämställdhet fastställts som ett mål för biståndet, tyder också på att detta bidragit till att jämställdhetsfrågorna lyfts fram och fått ökad uppmärksamhet.

De internationella experter som utredningen konsulterat rekommenderar bestämt att jämställdhet fastställs som ett mål för det svenska biståndet. Enligt deras mening skulle ett sådant beslut väcka uppmärksamhet internationellt och fungera som en förebild.

Mycket tungt väger givetvis rekommendationen från DACs högnivåmöte till medlemsstaterna att fastställa jämställdhet som ett övergripande, strategiskt mål för att främja kvinnans roll i utvecklingen och därmed också en hållbar utveckling med människan i centrum

Argument mot ett separat jämställdhetsmål

Mot ett nytt biståndsmål talar först och främst risken för att målen blir för många, och att varje enskilt mål därmed får mindre tyngd.

Flera av dem utredningen samrått med har därför diskuterat möjligheten att samtidigt som man tillför ett nytt mål slopa något av de nuvarande målen, t ex självständighetsmålet som uppfattas som mindre aktuellt.

Det tyngsta argumentet mot ett separat jämställdhetsmål och för en integrering i de nuvarande målen är den princip som fastslogs redan 1973, att jämställdhetsaspekter (tidigare kvinnoaspekter eller bistånd till kvinnor) ska integreras i alla biståndsinsatser, inte läggas till i form av separata kvinnoprojekt vid sidan av det övriga biståndet.

Samtidigt visar erfarenheten, att det fortfarande finns behov av separata kvinnoprojekt som komplement till integreringen.

Risken finns att ett jämställdhetsmål uppfattas som ett påhäng, vid sidan av de övriga målen, och inte som ett övergripande mål för det samlade biståndet. Eftersom det, som framgått ovan, finns jämställdhetsaspekter på alla de nuvarande biståndsmålen, skulle det enligt detta resonemang vara riktigare att försöka skriva in kravet på jämställdhet i de befintliga målen.

Mot det kan man invända att miljömålet i så fall också borde vara integrerat i de övriga målen, eftersom även det har tydliga kopplingar till alla de nuvarande målen. Som målen nu är uttryckta, med ett övergripande mål som utvecklas och preciseras i de fem biståndsmålen, kan man med visst fog också hävda att alla de fem målen i så fall borde vara integrerade i varandra.

Ett annat argument mot ett jämställdhetsmål är att det bara uppmärksammar diskriminering på grund av kön och inte diskriminering av andra

orsaker, t ex på grund av ålder, geografisk hemvist eller etnisk tillhörighet.

Ett av de alternativ som utredningen diskuterat ingående var att integrera jämställdhetsmålet i demokratimålet. Det finns, som vi sett, självklara kopplingar mellan kravet på demokrati och kravet på jämställdhet. Flera av dem som deltagit i utredningens överläggningar har emellertid bestämt avrått från en sådan lösning. Det finns förvisso ett samband mellan demokrati och jämställdhet, men det räcker inte. Det finns minst lika stor anledning att koppla kravet på jämställdhet till tillväxtmålet, utjämningsmålet och miljömålet.

Demokratimålet, så som det tolkats och tillämpats i svensk biståndspolitik, är dessutom alltför begränsat i förhållande till kravet att kvinnor och män ska ha makt att bestämma över sina liv. Den makt som krävs handlar inte bara om politisk rösträtt utan också om ekonomisk makt, makt i familjen o s v.

Slutsatser och förslag

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett övergripande mål i svensk politik och bör enligt min mening vara det även i svensk biståndspolitik.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är både ett mål för en hållbar utveckling och en förutsättning för att åstadkomma en sådan utveckling.

Med "en hållbar utveckling" avses dels en ekologiskt hållbar utveckling, dels en långsiktig utveckling som är ekonomiskt, politiskt och sociokulturellt hållbar.

Hållbar utveckling kan bara uppnås om både kvinnors och mäns behov och intressen erkänns fullt ut i policyutveckling, planering och genomförande av alla utvecklingsprojekt. Hållbar utveckling förutsätter att kvinnor och män har samma tillgång till legala rättigheter, beslutsprocesser, resurser, utbildning, tjänster, hälso- och sjukvård. Kravet på jämställdhet gäller givetvis hela livscykeln, från livets tidigaste skeden.

Det är enligt min uppfattning självklart, att den svenska biståndspolitiken på samma sätt som den svenska politiken i övrigt ska främja en utveckling som ger kvinnor och män samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

Däremot är det inte självklart, och inte heller rimligt, att vi med svenskt bistånd ska försöka förmå andra länder att skapa en utveckling helt i linje med svenska värderingar. Det vi kan och bör göra är att förvissa oss om att det svenska biståndet bidrar till att skapa förutsättningar för att flickor och pojkar, kvinnor och män i samarbetsländerna får samma möjligheter att själva välja hur de vill forma sina liv.

Hur kravet på jämställdhet ska tolkas och tillämpas i varje enskild biståndsinsats beror i första hand på den aktuella situationen i respektive land.

På senare år har de flesta av våra samarbetsländer utvecklat policies och strategier för jämställdhet. Nationella organ för att bevaka jämställdhetsfrågor har bildats. Forskare och organisationer har bidragit till att flytta fram positionerna såväl i fråga om synen på kvinnor och män i utveck-

lingsprocessen som när det gäller lagstiftning och konkreta åtgärder för jämställdhet.

Samtidigt påverkas tolkningen och tillämpningen givetvis av den aktuella utvecklingen i Sverige, liksom av internationella överenskommelser, som t ex CEDAW, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, och den aktuella handlingsplanen från FNs kvinnokonferens i Beijing.

Efter att ha prövat olika alternativ att föra in jämställdheten i de biståndspolitiska målen har jag kommit fram till att det bör formuleras som ett nytt biståndsmål:

att främja jämställdhet mellan kvinnor och män

Detta nya mål ska liksom de nuvarande målen klargöra och precisera det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete, "att höja de fattiga folkens levnadsnivå".

Samtidigt har jag funnit att formuleringen av det övergripande målet är föråldrad. Den kan uppfattas som ett uttryck för en paternalistisk syn på biståndet och säger mycket litet om nödvändigheten av att ge människor kontroll över sina egna liv.

Formuleringen behöver ses över så att den bättre motsvarar den rådande uppfattningen om utvecklingssamarbetet som ett bidrag till samarbetsländernas egna ansträngningar att skapa en hållbar utveckling.

En möjlig formulering kan vara "att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling med människan i centrum." Ett annat alternativ, som framförts i utredningen, är "att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling som ger fattiga kvinnor, män och barn möjlighet att förbättra sina livsvillkor".

Under utredningen har också framkommit skäl för att även de övriga biståndsmålen bör bli föremål för en översyn, och jag rekommenderar att en sådan översyn kommer till stånd.

En översyn av övriga biståndsmål får emellertid inte innebära, att införandet av det föreslagna nya jämställdhetsmålet fördröjs.

Jag föreslår därför, att målen för det svenska utvecklingssamarbetet tills vidare ska vara

att främja
- **demokratisk utveckling**
- **jämställdhet mellan kvinnor och män**
- **ekonomisk och politisk självständighet**
- **resurstillväxt**
- **ekonomisk och social utjämning**
- **framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön**

Som framgått av förra kapitlet, finns det jämställdhetsaspekter på alla de nuvarande biståndsmålen. Införandet av ett nytt jämställdhetsmål får därför inte betyda att jämställdheten inte ska beaktas i de övriga målen. Det nya målet understryker tvärtom att ett jämställdhetsperspektiv måste integreras i hela utvecklingssamarbetet.

Det räcker inte med ett mål

Att fastställa ett jämställdhetsmål för biståndet är ett sätt att markera vilken vikt riksdag och regering lägger vid att allt svenskt bistånd genomsyras av kravet på jämställdhet mellan kvinnor och män. Men målet i sig påverkar varken kvinnors eller mäns villkor eller relationerna mellan dem. Internationella erfarenheter visar, att målet måste omsättas i politisk vilja liksom i nödvändiga operationella och institutionella förändringar.

Möjligheterna att medverka till verkliga förändringar avgörs ytterst av viljan och förmågan hos dem som har till uppgift att omsätta målen i praktiskt utvecklingssamarbete.

Övergripande policy

En viktig grund för det fortsatta arbetet blir den övergripande policy för jämställdhet mellan kvinnor och män i svenskt utvecklingssamarbete, som nu förbereds inom utrikesdepartementet. Denna policy måste sedan utvecklas och preciseras i strategier och handlingsplaner för det praktiska arbetet med att planera, genomföra och följa upp varje enskild insats.

Ett väl genomtänkt jämställdhetsperspektiv bör prägla såväl landstrategier och analyser av samarbetsländernas ekonomi och samhällsstruktur som utformningen av de enskilda insatserna.

Ansvar

Det måste göras klart, att varje handläggare har ansvar för att alltid ha jämställdhetsperspektivet med i de insatser han eller hon arbetar med och för att det kommer till uttryck i överläggningar och förhandlingar med samarbetsländer och multilaterala organisationer.

Detta ställer i sin tur krav på att handläggarna kompletterar sin professionella kompetens som ekonomer, hälsospecialister, tekniker o s v med kompetens i jämställdhetsfrågor.

Det yttersta ansvaret för att jämställdhetsperspektivet finns med i allt svenskt bistånd ligger hos riksdag och regering som fastställer mål och policy. Ansvaret för att jämställdhetsperspektivet genomsyrar den faktiska utformningen av utvecklingssamarbetet ligger hos den högsta ledningen för biståndsorganen, d v s Sida i fråga om det bilaterala biståndet, UDs avdelning för internationellt utvecklingssamarbete när det gäller multilaterala insatser. Experter på jämställdhetsfrågor kan och bör spela en viktig roll som rådgivare och för att driva på det fortsatta arbetet med strategi- och metodutveckling. Men ansvaret för att förverkliga jämställdhetsmålet måste enligt min mening ligga på varje medarbetare och ytterst på högsta ledningen.

I det sammanhanget ser jag mycket positivt på Sidas beslut att göra jämställdhet till ett av fyra prioriterade områden för det fortsatta arbetet, vid sidan av fattigdom, miljö och demokrati/mänskliga rättigheter.

Uppföljning

En annan nödvändig förutsättning är att planer, program och enskilda insatser kontinuerligt följs upp och utvärderas ur jämställdhetssynpunkt.

Det kan t ex vara värt att pröva möjligheterna att införa en regelbunden jämställdhetsrevision av svenska biståndsinsatser.

I det sammanhanget föreslår jag en översyn av KIBs, Kvinnorådet för Internationellt Bistånd, roll och uppgifter. KIB är idag ett rådgivande organ till Sida men skulle i fortsättningen kunna spela en aktiv roll i uppföljningen och utvecklingen av jämställdhetsperspektivet i hela det svenska biståndet.

Kompetens

Behovet av ökad kunskap är stort. Inte minst behöver vi veta mer om rådande rollfördelning mellan kvinnor och män och om de bakomliggande orsakerna till att kvinnor diskrimineras. Det är troligt att dessa orsaker varierar mellan olika typer av samhällen och också mellan olika grupper i samma samhälle. Adekvat kunskap är en nödvändig förutsättning för att i varje enskild insats kunna identifiera de rätta åtgärderna mot diskriminering och för jämställdhet.

Ett sätt att utveckla kunskapen kan vara att inrätta ett fristående forsknings- eller kompetenscentrum med internationella experter, som kan anlitas av såväl de statliga biståndsorganen som enskilda organisationer, för utbildning och andra uppdrag.

Konsulter som anlitas av biståndsorganen bör också, oberoende av specialitet, få möjlighet att utveckla sin kompetens i jämställdhetsfrågor.

Männens roll

I det fortsatta arbetet med jämställdhetsfrågorna är det också viktigt att mer än hittills uppmärksamma männens roll. Jämställdhet är, som påpekats flera gånger i den här rapporten, inte en kvinnofråga utan en fråga om relationer mellan kvinnor och män. Förändringar av kvinnors villkor förutsätter att också mäns villkor förändras.

Ett jämställdhetsperspektiv i biståndet kräver att alla insatser analyseras med utgångspunkt från rådande roll-, arbets-, resurs- och maktfördelning mellan kvinnor och män. Det kräver också att jämställdhetsarbetet bedrivs av både kvinnor och män, att både kvinnor och män i våra samarbetsländer får formulera sina visioner om ett jämställt samhälle, samt att policy, strategier och metoder utarbetas och diskuteras av både kvinnor och män.

Opinionsbildning

Det nya jämställdhetsmålet behöver, liksom de övriga målen för svenskt utvecklingssamarbete, förankras i den svenska opinionen. Samtidigt som metoderna för uppföljning och utvärdering av biståndet i förhållande till de uppställa målen utvecklas, behöver också förutsättningarna för en bredare debatt om mål, medel och resultat i utvecklingssamarbetet förbättras.

Särskilt yttrande

av Bertil Persson, riksdagsledamot (m)

Diskriminering är ett fenomen som Sverige med sin långa humanistiska tradition alltid haft anledning att med kraft ta avstånd ifrån. Diskrimineringen må sedan gälla kön, ålder, religion, ras, hudfärg eller annat. Sverige har också genom åren anslutit sig till rader av internationella antidiskrimineringskonventioner. Ett generellt antidiskrimineringsmål vore därför betydligt mera relevant, om än inte lika opportunt, jämfört med ett jämställdhetsmål för biståndspolitiken.

Det hade varit angeläget att utredaren klargjort vad hon menar med jämställdhet, när det nu skall bli ett biståndsmål; och utvecklat konsekvenserna av definitionen. Enligt min uppfattning handlar det om **lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter** för flickor och pojkar, kvinnor och män. De krav som härvid bör ställas på samarbetsländerna borde ha definierats tydligt.

Det som förenar världens utvecklingsländer är fattigdomen. Det är därför den som skall åtgärdas. Utvecklingsländerna är i grunden så olika, att de inte – som utredaren gör – kan behandlas i något slags "klump". Det finns i själva verket anledning att numera se med optimism på utvecklingen i majoriteten av u-länderna. De har genomgått en demokratisk och marknadsekonomisk revolution.

Stillahavsasiens länder befinner sig i en snabb dynamisk utveckling, och de flesta har på en generation (20-30 år) gått från absolut fattigdom till relativt välstånd. I Latinamerika finns bara en diktatur kvar, och regionen utvecklas snabbt. Sydasien har också en relativt god, om än något mindre stabil, tillväxt. Mellanöstern och Nordafrika utvecklas sämre, men många av länderna har stora naturtillgångar, inte minst i form av olja. Endast i Afrika söder om Sahara - där 14 procent av världens befolkning bor – ökar fattigdomen, men här kan det fria Sydafrika bli en viktig motor i utvecklingen.

Graden av kvinnodiskriminering varierar starkt i såväl i- som u-länder. Värst utsatta är i regel kvinnorna i diktaturer och i muslimska och kommunistiska länder. Ett viktigt avgörande – som utredningen inte berört – är huruvida kvinnoförtryck skall medföra ökat eller minskat svenskt bistånd. Enligt min uppfattning bör varje form av allvarlig diskriminering av folkgrupper diskvalificera den aktuella regimen för svenskt statligt bistånd, och bistånd till folket i sådana länder endast ske via frivilligorganisationernas direktkanaler.

Målet för svenskt bistånd skall vara att utrota fattigdomen i världen. Erfarenheterna, inte minst från de framgångsrika utvecklingsländerna, har lärt oss att de väsentliga uppgifterna – utöver frihandel – härvid är att stödja utveckling av demokrati, rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna samt marknadsekonomi. Utvecklingen skall vara hållbar och all form av diskriminering skall motarbetas. Det humanitära biståndet bör

inriktas främst mot basal utbildning, inte minst för kvinnor, basal hälso- och sjukvård samt stimulans av småföretag och jordbruk. Detta är insatser som samtidigt i hög grad stärker kvinnornas ställning. Lika utbildningsnivå för kvinnor och män är den insats som effektivast skapar jämställdhet.

Jag menar att svenskt bistånd nu är moget för effektivitetsmål. Det övergripande målet – fattigdomens avskaffande – är inom räckhåll; och metoderna att skapa en snabb och hållbar utveckling är väl kända. Vi bör nu kunna övergå till en mål- och resursstyrning av biståndet. Effektivitetsmål ger oss möjlighet att mäta vad vi åstadkommer, och därmed optimera våra insatser.

Mot bakgrund av det anförda avvisar jag införande av ett jämställdhetsmål – d v s ytterligare ett biståndsmål av gammaldags "traditionell" typ, samtidigt som jag med kraft motsätter mig svenskt bistånd till regimer som tillåter allvarlig diskriminering.

Kommittédirektiv

Översyn av de biståndspolitiska målen i syfte att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingssamarbetet

Dir. 1995:32

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 1995

Uppdraget

Mot bakgrund av det arbete rörande jämställdhet som pågår i Sverige och internationellt anger regeringen i budgetpropositionen 1995/96 att en översyn av de biståndspolitiska målen bör göras i syfte att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingssamarbetet.

En särskild utredare tillkallas därför för att utarbeta ett förslag om hur jämställdhet mellan kvinnor och män bör uttryckas i de biståndspolitiska målen, eventuellt genom att ett särskilt biståndsmål upprättas. Förslaget skall baseras på en analys av de nuvarande fem biståndsmålen och en analys av centrala mål på jämställdhetsområdet.

Det är angeläget att den breda enigheten kring de allmänna målen för svensk biståndspolitik bibehålls. Utredaren skall därför genomföra sitt uppdrag i samråd med en särskild parlamentarisk referensgrupp.

Biståndspolitikens mål idag

Målen för Sveriges utvecklingssamarbete har tillkommit under bred politisk enighet. I regeringens budgetproposition 1962:100 angavs att målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga fol-kens levnadsnivå. Efter den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) antog riksdagen i bred enighet en liknande formulering (prop. 1977/78:135, bet. 1978/79:UU1, rskr 1978/79:9). Målen preciserades också närmare som

a) resurstillväxt
b) ekonomisk och social utjämning
c) ekonomisk och politisk självständighet, samt
d) demokratisk samhällsutveckling

Efter en översyn av de biståndspolitiska målen (SOU 1987:28) antog riksdagen ett femte biståndsmål om framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön (prop. 1987/88:100, bet. 1987/88:UU20, rskr. 1987/88: 226).

Ramarna för uppdraget

Utredaren skall beakta regeringens direktiv (1994:124) om att redovisa jämställdhetspolitiska aspekter i sitt arbete.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 1995.

(Utrikesdepartementet)

Referensmaterial

Riksdagen

Rätt att rösta 1919-1994. Så fick kvinnor politiskt inflytande. Stockholm 1994.

Utrikesutskottets betänkanden fr o m 1987/88

Utrikesdepartementet

Bistånd för bättre miljö i u-land. Förslag om ett miljömål i utvecklingsbiståndet, SOU 1987:28.

Jämställdhet för utveckling. Delat ansvar, gemensam makt. Aktuellt i biståndspolitiken nr 12, 1995.

Budgetpropositioner fr o m 1987/88.

Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete, SAU

Claes Sandgren-Eva Julin: Främjar biståndet kvinnans ställning? Rapport 10, Ds 1995:23.

Annet Lingen: WID Policies of CIDA, DANIDA, the Netherlands, the World Bank and the DAC. Working Paper No. 41, Stockholm januari 1995.

Janne Lexow, Knut Samset, Amanda Hammar, Rekha Bezbourah & Rasil Basu: Empowering Women. Thirteen Lessons from Thirteen Swedish-funded Projects. Working Paper No. 42, Stockholm januari 1995.

Anders Wirak & Janne Lexow: Swedish WID Policy. Working Paper No. 43, Stockholm maj 1995.

Paul Collier: Macroeconomic Effects of Aid on Women. Working Paper No. 44, Stockholm januari 1995.

Simon Appleton: Dimensions of Gender Disadvantage: Evidence from the Integrated Household Survey of Uganda 1992/93. Working Paper No. 45, Stockholm februari 1995.

SIDA

SIDAs handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd, fastställt av GD maj 1985.

Väga lika tungt. Om kvinnor och män i biståndet. Broschyr av Eva Stenvång i samarbete med Brita Östberg och Carolyn Hannan-Andersson, 1990.

The further development of SIDA's strategy for the integration of a gender perspective in development assistance, verkschefsbeslut 13/94.

Carolyn Hannan-Andersson: Gender Planning Methodology. Three papers on incorporating the gender approach in development cooperation programmes. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet. Rapporter och notiser 109, Lund 1992.

Carolyn Hannan-Andersson: Bistånd för både män och kvinnor under 90-talet, ur antologin Bistånd på utvecklingens villkor, 1994.

Carolyn Hannan-Andersson: Progress Reports on Preparation of Action

Plans for Gender, PM 1995-04-27.

Carolyn Hannan-Andersson: En historisk bakgrund till SIDAs arbete med integrering av kvinnorna i biståndet, PM 1993-05-14.

Carolyn Hannan-Andersson: Development of SIDAs policy on women and development from 1985, PM 1995-02-15.

Evaluations, assessment and inventories on gender and development cooperation. Förteckning över utvärderingar, genderenheten 1995-04-26.

A Vision for Gender and Development. The Outcome of an Expert Group Workshop, 30 January - 3 February 1995, Stockholm. (Report compiled by Johanna Schalkwyk).

Workshop on Gender, Economics and Poverty, 31 May - 2 June 1995, Stockholm. Report compiled for SIDA by Sally Gear.

Dianne Hubbard & Chris Tapscott: Country Gender Analysis Namibia, Dec.1992.

Eva Stenvång: Bistånd till både kvinnor och män. Exemplet Namibia. 1993.

Tran Thi Que & Suki Allen: Country Gender Analysis Vietnam, 1992.

Lisa Åkesson: From Words to Deeds. An Assessment of Positive Experiences with Integration of a Gender Perspective in SIDA's Development Cooperation Programmes, Göteborg september 1994.

Beth Woroniuk & Jan Valdelin: Evaluation of the Gender Officer Position. Final Report, April 1995.

Beredningen för Internationellt Tekniskt-Ekonomiskt Samarbete, BITS

Kvinnostrategi, PM till styrelsen 1992-04-03.

Gender- och kvinnofrågor i BITS' utvecklingssamarbete (odaterad PM, 1994)

Kvinnoprojekt inför FNs kvinnokonferens i Beijing, sammanställning 1995.

Kvinnoprojekt inom ramen för BITS' konsultfonder i olika utvecklingsbanker, 1995.

Training Programmes for Central and Eastern Europe, 1993.

International Training Programmes 1995.

Styrelsen för u-landsforskning, SAREC

Stöd till kvinnoforskning, insatspromemoria 1993-05-19.

Kvinnoforskningsprogrammet, insatspromemoria 1994-05-20.

Mmantsesa Marope, Athaliah Molokomme & Aud Talle: Evaluation of SARECs Women's Research Programme in Africa, September 1994.

Styrelsen för Internationellt Näringslivsbistånd, SwedeCorp

Information om kvinnoinriktat bistånd i SwedeCorps verksamhet, styrelsepromemoria 1994-03-23.

Information om kvinnoinriktat bistånd i SwedeCorp, uppdatering 1995-03-16.

Improve Your Business, en genomgång av utvärdering gjord under 1993 av Andante Consultants AB, 95-06-06.

Näringslivsbistånd i en värld i utveckling. From aid to trade.

SwedeCorps fördjupade anslagsframställning 1995/96 - 1998.

SwedeCorp's Hintbook to the User of Logical Frameworks Analysis LFA, 1995.

Socialdepartementet

Delad makt, delat ansvar. Regeringens proposition 1993/94: 147 om jämställdhetspolitiken.

Rapport från FNs fjärde kvinnokonferens. Peking den 4-15 september 1995.

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD/ Development Assistance Committee, DAC

Gender Equality. Moving Towards Sustainable People-Centred Development. Note by the Expert Group on Women in Development. Approved by High Level Meeting 3-4 May 1995 (draft).

Assessment of DAC Members' WID Policies and Programmes. Overall Report, prepared by Johanna Schalkwyk, December 1994.

Review of the Integration of Gender Concerns in the Work of the DAC. Theme 1 of the Assessment of WID Policies and Programs of DAC Members. Prepared by Ria Brouwers (the Netherlands), December 1993.

Assessment of Policies and Organisational Measures in Women in Development adopted by DAC Member Countries. Theme 2 of the Assessment of WID Policies and Programs of DAC Members. Prepared by Rounaq Jahan (Switzerland and the United States), June 1994.

WID as a Cross-cutting Issue in Development Aid Evaluation. Theme 3 of the Assessment of WID Policies and Programs of DAC Members, prepared by Julia Paton (Canada), June 1994.

International Bank for Reconstruction and Development, IBRD

Development in Practice. A New Agenda for Women's Health and Nutrition, Washington D C 1994.

Enhancing Women's Participation in Economic Development. A World Bank Policy Paper, Washington D C 1994.

Towards Gender Equality: The Role of Public Policy, April 1995.

International Labour Organization, ILO

Guidelines for the Integration of Gender Issues into the Design, Monitoring and Evaluation of ILO Programmes and Projects, ILO 1994

United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD & United Nations Development Programme, UNDP

Shahrashoub Razavi & Carol Miller: From WID to GAD. Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse, UNRISD-UNDP 1995.

United Nations Development Programme, UNDP

Human Development Report 1995. New York 1995.

Europeiska Unionen, EU

Daniela Colombo: Assessment of WID/Gender policies of the Community and its Member States and their implementation by the different

administrations. EU-kommissionen oktober 1994.

Minutes of the Meeting of Member States Experts on "Women in Development" held in Brussels, 5-6 October 1994.

Commission of the European Communities: Women and Development. Co-operation with Latin American, Asian and Mediterranean Countries. Management of the Project Cycle. Handbok 1995.

Andra länder

Women in Development. DANIDAs WID Policy Towards the Year 2000, DANIDA 1993.

Else Skjønsberg: Women in Development. Towards the Year 2000, DANIDA 1992.

Guidelines for including Women in Finnish Development Cooperation. FINNIDA 1988.

Norway's Strategy for Assistance to Women in Development, NORAD 1985.

Strategies for Development Cooperation. NORAD in the Nineties, NORAD 1990.

Strategies for Bilateral Development Cooperation. Part II, Basic principles, NORAD 1992.

Towards a National Plan of Action for Women. Canadian Intrnational Development Agency 1990.

Working with Women. CIDAs Gender Policy in Bangladesh, CIDA 1992.

Övrigt

Beijing Declaration and Platform for Action, adopted by the Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace. Beijing 15 September 1995 (Advance Unedited Draft).

Copenhagen Declaration. Adopted by the World Summit for Social Development, Copenhagen 6-12 March 1995 (Advance Unedited Text).

Copenhagen Programme of Action. Adopted by the World Summit for Social Development, Copenhagen 6-12 March 1995 (Advance Unedited Text).

Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen 6-12 March 1995 (Preliminary version).

Caroline Moser: Gender Planning and Development Theory, Practice & Training. Routledge, London 1993.

Gita Sen, Adrienne Germain, Lincoln C Chen: Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment and Rights. Harvard Series on Population and International Health, mars 1994.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkes-roller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
– institutionernas rapporter
– synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning – i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU – möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU – frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, kompetens och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens – hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 – institutionernas rapporter – synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU – möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU – frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister – Vårdregister. [95]
Indirekt tobaksreklam. [114]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]