

Pengar i handen

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



TEXT: Agneta Gunnarsson

REDAKTÖR: Gunnel Axelsson Nycander

SEPTEMBER 2011

OMSLAG: Några av de tydligaste effekterna av kontanta stöd är att fler barn går i skolan och att undernäringen bland barn minskar, vilket leder till bättre skolresultat. På bilden skolbarn på Haiti.

Foto: Paul Jeffrey/ACT

SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE

Kyrkokansliet, 751 70 Uppsala

TEL: 018-16 96 00 E-POST: info@svenskakyrkan.se


www.svenskakyrkan.se

PLUSGIRONUMMER: 90 01 22-3

BANKGIRONUMMER: 900-1223

ART.NR: SK10351

PRODUKTION OCH TRYCK: Ineko AB

 MILJÖMÄRKT TRYCKSAK: 341142

Förord

Allt för att utrota hungern! är just nu ett tema för Svenska kyrkans internationella arbetes insamlings- folkbildnings- och påverkanskampanjer. En viktig del av arbetet med hunger och matsäkerhet handlar om jordbruk, om att stärka de småskaliga bönderna och den ekologiska hållbarheten i jordbruket. Men hungern och fattigdomen kommer inte att kunna utrotas enbart genom stöd till bönderna. Den här skriften handlar om ett annat viktigt sätt: att genom kontanta bidrag öka utsatta människors förmåga att betala för mat.

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

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

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

Denna skrift utgör en sammanfattning av en antologi som tagits fram av Svenska kyrkan tillsammans med Nordiska Afrikainstitutet. I antologin ger tolv olika författare olika perspektiv på sociala trygghetssystem. Längst bak i denna skrift hittar du en lista över författarna och de kapitel de har skrivit.

Ärkebiskop Anders Wejryd



Brasilien är ett av de länder som har infört ett socialt trygghetssystem, familjebidraget BOLSA DE FAMILIA. Mycket talar för att sådana system bör ses som något som skapar långsiktig utveckling. På bilden skolbarn i Brasilien. Foto: Wikimedia

Innehåll

Inledning	7
Minskad hunger, bättre hälsa – och en ekonomisk investering	8
Nytänkande i mexikanskt stödprogram	11
Pilotprojekt i Namibia med inkomststöd för alla	14
Afrikanska plattformen för social trygghet	18
Jämställdheten kan öka med sociala trygghetssystem	19
Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna	22
Så växte välfärden fram i Sverige	25
Sverige sett med andras ögon	28
Biståndsgivarnas brist på intresse	30
Det civila samhällets roll	35
Kyrkan och välfärden	37



Det finns starka bevis för att kontantstöd ger förbättrad näringsstatus, speciellt hos barn. På bilden mor och barn i byn Boi, Liberia. Foto: Magnus Aronson/IKON

Inledning

Under de senaste årtiondena har över 860 miljoner fattiga människor i utvecklingsländerna inkluderats i olika former av sociala trygghetssystem, till exempel barnbidrag och ålderspensioner. Både för de berörda länderna och för biståndsgivare innebär satsningarna på social trygghet ett paradigmskifte. Livsmedelssubventioner och andra former av ”skyddsnet” ersätts med ett pålitligt och förutsägbart sätt att ge människorna pengar direkt i handen och göra det möjligt för dem att själva täcka sina omedelbara behov. Det förändrade synsättet kallas ibland för en ”tyst revolution”.

Pensioner och skolluncher till allt fler

Några exempel på sociala trygghetssystem är det mexikanska *Oportunidades* och *Bolsa de Familia* i Brasilien, båda kontantstöd till fattiga hushåll som är kopplade till att barnen går i skolan. Ett annat är barnbidraget i Sydafrika. I åtta afrikanska länder finns pensionssystem som täcker majoriteten av de äldre, Indien har infört ett program för beredskapsarbeten som uppskattas beröra närmare 45 miljoner hushåll per år, Kenya har satsat på gratis skolluncher i landets fattigaste provinser och så vidare.

Många av dessa program har inletts som nödinsatser i samband med ekonomiska kriser men har sedan permanentats. I de flesta fallen har initiativen såväl som finansieringen varit inhemsk och biståndet har spelat en marginell roll. Men under de senaste åren har frågan kommit upp på den internationella utvecklingsagendan. Samtliga FN-organ, inklusive Världsbanken, har till exempel enats om ett minimipaket för social trygghet, *The Social Protection Floor*, som omfattar barnbidrag, ålderspension, beredskapsarbeten och grundläggande hälsovård.

Trygghetssystem på dagordningen

Afrikanska Unionen (AU) har lagt fast ett ramverk för socialpolitik med ambitioner som påminner om FN:s minimipaket. De industrialiserade ländernas biståndskommitté, OECD/DAC, har kommit överens om hur biståndet ska stödja sociala trygghetssystem, EU hade social trygghet som tema för 2010 års europeiska utvecklingsrapport och G20 har utlovat stöd till social trygghet i utvecklingsländerna.

Vad menas då med sociala trygghetssystem? Någon allmänt erkänd definition finns inte, men alla definitioner omfattar sociala transfereringar, det vill säga offentligt finansierade bidrag i form av pengar, gratis skolmat eller något annat. Dessa bidrag kan vara kopplade till en motprestation, till exempel arbete eller barns skolgång, eller ges utan villkor. Även socialförsäkringar, som är baserade på avgifter från försäkringstagarna, är en del av sociala trygghetssystem.

Minskad hunger, bättre hälsa – och en ekonomisk investering

Tack vare en lång rad studier vet vi idag ganska väl hur undernäring och fattigdom påverkas av sociala trygghetssystem. Det finns dels utvärderingar som baseras på intervjuer, dels statistiska beräkningar av hur hushållens levnadsnivå påverkas. Det finns också jämförelser mellan byar eller hushåll som får bidrag och kontrollgrupper som inte får det. Dessa studier har visat att bidrag leder till minskad fattigdom, bättre näringsstandard och hälsa och till att fler barn går i skolan. Flera studier har även konstaterat att de positiva effekterna sprids till andra än de som tar emot pengarna, till exempel stimuleras lokal produktion när de fattigaste kan handla mer.

Det finns också flera kopplingar till ekonomisk tillväxt. Velnärda barn som fullföljer skolgången kan bidra mer till landets utveckling än undernärda och utbildade barn. Mycket talar för att sociala transfereringar bör ses som en investering för framtiden som skapar långsiktig utveckling, och inte bara ses som omfördelad konsumtion.

Hungriga människor vågar inte ta risker

En annan länk till tillväxt är att människor som har sina mest grundläggande behov tillfredsställda inte behöver tänka lika mycket på att minimera risker. De vågar därmed pröva till exempel nya odlingsmetoder eller säga ja till andra livschanser. Mycket talar för att när det gäller fattiga människor bör man vända på talesättet ”hungriga vargar jagar bäst” – hungriga vargar, i det här fallet människor, jagar sämre eftersom de måste lägga så mycket energi på den kortsiktiga överlevnaden.

Men blir människor inte lata av bidragen? Nej, enligt de studier som gjorts tycks de sociala transfereringarna inte ha gjort att människor arbetar mindre – snarare mer. Bidragen är för små för att ge utrymme för lättja. Dessutom vore det bara bra om barn, nyblivna mödrar och gamla kunde arbeta mindre. Andra potentiella negativa effekter av sociala trygghetssystem går att kontrollera genom att anpassa systemens utformning.

Sociala transfereringar är kostsamma. *Bolsa de Familia*, trygghetssystemet i Brasilien, berör 12 miljoner hushåll och beräknas kosta 0,5 av Brasiliens BNP. De sydafrikanska transfereringarna till barn och gamla kostar ungefär tre procent av BNP och de små ålderspensionerna i åtta afrikanska länder cirka 1,5 procent av BNP.

I OECD-länderna är kostnaderna för olika sociala förmåner betydligt högre, uppemot 15–20 procent av BNP, men de samlade offentliga intäkterna är också avsevärt större. Beräkningar i några afrikanska låginkomstländer visar att det minimipaket för social trygghet som FN vill införa skulle kosta 3,5–4,5 procent av BNP. Med nuvarande skatteuppbörd och enbart inhemsk finansiering är det därför inte realistiskt att omedelbart införa minimipaketet. Däremot är det möjligt att starta i liten skala och utvidga programmen successivt.

Även om det är svårt att belägga empiriskt finns starka teoretiska skäl att tro att väl utformade sociala trygghetssystem kan bidra till social sammanhållning, tillit och väl fungerande samhällsinstitutioner – och därmed till utveckling generellt. Mycket talar för att sociala trygghetssystem har en tendens att bli självförstärkande. De bidrar till att stärka institutioner, värderingar, förväntningar och föreställningar om vad som är möjligt och sätter därmed avtryck på den politiska agendan.

Hur ska sociala trygghetssystem se ut?

Eftersom många saknar fast inkomst i de fattigaste länderna är system som bygger på avgifter inte tillräckliga. För att nå de fattigaste måste åtminstone delar av systemen utformas som transfereringar, olika former av bidrag som finansieras med skatter och kanske internationellt bistånd.

Ett viktigt vägval vid utformningen av bidrag är om de bidragen ska ges till alla inom en viss kategori, till exempel barnfamiljer, eller vara behovsprövade. De generella bidragen har fördelen att de är lättare och billigare att administrera och därmed mer transparenta med mindre risk för korruption. De riskerar inte att påverka människors beteende på ett oönskat sätt, och är svårare att missbruka. Det tyngsta skälet för behovsprövade system är att de kostar mindre. Med samma mängd resurser kan mer göras för de allra mest utsatta, något som i vissa sammanhang också kan uppfattas som rättvisare.

Civila samhället kan vara vakthund

Ytterligare en fråga är om bidragen ska vara villkorade, exempelvis att familjen får stöd endast om barnen går i skolan eller är vaccinerade. Sådana villkor förutsätter förstås att skolor eller annan service som villkoren gäller finns tillgängligt. Studier visar att det är tveksamt om villkoren har någon effekt på mottagarnas beteende. Däremot talar mycket för att de åtminstone i vissa sammanhang kan spela en viktig politisk roll för att legitimera programmen gentemot de grupper i samhället som bidrar till men inte drar direkt nytta av dem.

Bristande administrativ kapacitet såväl som stora avstånd försvårar införandet av sociala trygghetssystem i många fattiga länder. Ett engagerat civilt samhälle som

både kan agera vakthund gentemot myndigheterna och bidra till genomförandet kan underlätta för staten. Ny teknik, som flyttbara bankomater och mobiltelefonibaserad bankteknik, kan bidra till att lösa de praktiska svårigheterna.



Mobiltelefonen erbjuder möjligheter som tidigare inte funnits. På bilden Tiringo Sisay från Etiopien.
Foto: Magnus Aronson/IKON

Nytänkande i mexikanskt stödprogram

*Progres*a – som senare döptes om till *Oportunidades* – i Mexiko är ett exempel på ett socialt stödprogram som tillkom helt på landets eget initiativ. *Progres*a lanserades 1997, ett par år efter en förödande ekonomisk kris, och ersatte gradvis tidigare livsmedelssubventioner som endast delvis nått de fattiga och andra stödsystem som var utsatta för politisk manipulation. Programmet finansierades inledningsvis med egna medel, men Interamerikanska utvecklingsbanken och Världsbanken stödde senare en utvidgning.

Statistikbas minskar svågerpolitik

*Progres*a/*Oportunidades* har stått för ett nytänkande på flera sätt. För det första bygger det på ett flerdimensionellt fattigdomsperspektiv där stöden kopplas till hälsokontroller och barnens skolgång. För det andra fokuserar programmet på de fattiga – tidigare stödprogram ”läckte” i hög grad till icke-fattiga. För att undvika svågerpolitik och godtycklighet identifieras stödmottagarna genom ett statistikbaserat system. Slutligen stärks programmets legitimitet och effektivitet genom oberoende inhemska och internationella utvärderingar av effekterna.

År 1997 introducerades *Progres*a i ett antal utvalda regioner på landsbygden och omfattade cirka 300 000 barnfamiljer. Programmet har sedan utvidgats successivt till att även omfatta fattiga hushåll i städerna, äldre och andra utsatta grupper. År 2010 täckte *Oportunidades* över 5,5 miljoner hushåll – ungefär var fjärde mexikansk familj. Utbetalningarna sker varannan månad och under flera år så att barnen kan slutföra högstadiet.

Stödet gör att allt fler barn börjar högstadiet

Liknande program har introducerats i flera andra latinamerikanska länder. Men medan *Oportunidades* motsvarar cirka 20 procent av de mottagande hushållens inkomst är flera andra stödprogram betydligt mindre. *Oportunidades* kostar cirka 0,3 procent av Mexikos BNP. *Bolsa de Familia* i Brasilien kostar omkring 0,5 procent av BNP. Även andra medelinkomstländer som Chile, Colombia och Uruguay lägger mindre än en procent av BNP på sociala stöd. För låginkomstländer som Bolivia och Honduras kostar däremot dessa stöd över två procent av BNP.

Att kontantstöd ger förbättrad näringsstatus, speciellt för barn, finns det starka bevis för, både i Mexiko och i andra länder i Latinamerika. Barns längdtillväxt påverkas av deras näringsstatus. Och utvärderingar har visat att barn i familjer som fått stöd är längre än barnen i en kontrollgrupp. Ökad användning av hälsokontroller har också rapporterats från Mexiko och andra länder. En studie visade vidare att barn som fick stöd blev mindre sjuka.

Beträffande utbildning är effekterna särskild tydliga på landsbygden där studier visat att andelen barn som börjar högstadiet ökat med 85 procent, avhoppet minskat och andelen barn som slutfört utbildningen ökat med nästan 25 procent. Utvärderingar har kommit fram till att antalet fattiga minskat och att gapet mellan fattiga och de som befinner sig över fattigdomsgränsen har krympt.



I Mexiko ges familjebidraget *Oportunidades* på villkor att föräldrarna tar sina barn till hälsoklinik. Programmet omfattar cirka 5,5 miljoner familjer. På bilden väger en sjuksköterska en bebis. Foto: *Oportunidades*



Det brasilianska familjebidraget *Bolsa de Familia* har bidragit till att hunger och fattigdom har minskat snabbt i Brasilien. På bilden en av cirka tolv miljoner familjer som får stöd genom programmet. Foto: Ana Nascimento/MDS

Pilotprojekt i Namibia med inkomststöd till alla

I byn Otjivero i Namibia genomfördes 2008 och 2009 världens första pilotprojekt med grundläggande inkomststöd (*Basic Income Grant, BIG*) för alla. Under två års tid fick alla i byn ett ovillkorat kontantstöd på hundra namibiska dollar (cirka hundra kronor) i månaden. Den noggranna uppföljning och utvärdering av projektet som gjordes visade spektakulära resultat. Till exempel minskade andelen undernärda barn under fem år från 42 till tio procent under projektets första år.

Fattigt trots guld och diamanter

Namibia är rikt på naturresurser som guld och diamanter och befolkningen är liten; endast två miljoner. Trots detta är fattigdomen och undernäringen utbredd och inkomstfördelningen bland de mest ojämlika i världen. Den demokratiskt valda regeringen har lovat att förbättra levnadsförhållandena, men hittills har den inte lyckats rubba fattigdomen, arbetslösheten och ojämlikheten.

En skatteutredning som regeringen tillsatt med uppgift att granska hela det namibiska skattesystemet och föreslå förändringar kom 2002 med förslaget att införa ett grundläggande inkomststöd. Utredningen ansåg att detta skulle vara det bästa sättet att ta itu med fattigdomen och ojämlikheten. Den föreslog därför ett stöd på hundra namibiska dollar per månad till alla under 60 år. Från 60 år finns redan en folkpension på 500 namibiska dollar i månaden. Utredningen bedömde att Namibia skulle kunna finansiera ett sådant inkomststöd. Men regeringen mötte förslaget med tystnad.

För att stödja idén och förhindra att den föll i glömska bildades därför ett par år senare BIG-koalitionen av ett antal namibiska paraplyorganisationer: det kristna rådet, fackföreningar, hiv och aids-organisationer, ungdomsorganisationer med flera. Koalitionen bedrev en omfattande lobbykampanj och tog fram detaljerade analyser som bland annat visade att stödet skulle kosta 2,2 till tre procent av BNP.

Men den lyckades inte övertyga regeringen, där vissa hävdade att stödet skulle leda till ökat beroende och uppmuntra lathet.

Från ord till handling i utsatt by

I slutet av 2006 bestämde sig koalitionen därför för att själv gå från ord till handling och genomföra ett pilotprojekt som skulle visa regeringen hur ett grundläggande inkomststöd skulle kunna fungera. Pilotprojektet finansierades genom donationer från individer, församlingar och nationella och internationella organisationer. Det ekonomiska stödet var så stort att BIG-koalitionen kunde driva pilotprojektet i två år och därefter fortsätta betala ut ett något mindre ”övergångsbidrag”.

Koalitionen valde byn Otjivero, cirka tio mil öster om huvudstaden Windhoek, bland annat på grund av byns extrema fattigdom, arbetslöshet och brist på jord. Byn är omgiven av boskaps- och jaktrancher och konflikter med de kommersiella jordbrukarna är vanliga.

Pilotprojektet innebar att alla invånare i Otjivero under 60 år fick hundra namibiska dollar per månad från januari 2008 till december 2009. Sammanlagt gavs stödet till 930 invånare och det var inte kopplat till några villkor. Stöd till barn och ungdomar under 21 betalades ut till en vårdnadshavare, oftast modern.

Tre grader av fattigdom

Projektet utvärderades noggrant så att regeringen skulle få ett bra beslutsunderlag. I arbetet deltog både inhemska forskningsinstitut och deras fältarbetare och ett team av internationella rådgivare. Utvärderingsarbetet utgick från en baslinjestudie som gjordes innan projektet startade och omfattade information från nyckelpersoner, fallstudier och information från hälsokliniken i byn och från polisen.

Fattigdomen analyserades utifrån den namibiska regeringens definition, som delar in fattigdomen i tre grader: livsmedelsfattigdom (den allvarligaste kategorin, där människor inte har råd med tillräckligt med mat), allvarlig fattigdom och fattigdom. Innan projektet startade var 86 procent av invånarna i Otjivero allvarligt fattiga och 76 procent levde under gränsen för livsmedelsfattigdom. Efter ett år hade den allvarliga fattigdomen minskat till 68 procent och livsmedelsfattigdomen till 37 procent. Undernäringen bland barn under fem år minskade också kraftigt, som redan nämnts, vilket var ett av pilotprojektets viktigaste resultat.

Antalet besök på byns hälsoklinik ökade markant eftersom fler invånare kunde betala patientavgiften på fyra namibiska dollar och därmed kunde söka vård för åkommor de tidigare ignorerat. Sjuksköterskan på kliniken ansåg att invånarna i Otjivero åt bättre, fick bättre sjukvård och upplevde högre livskvalitet.



Skolans rektor Ms R Jeremia berättar om hur inkomststødet har påverkat skolundervisningen i Otjivero. Frånvaron har minskat markant och barnen är mer koncentrerade på skolarbetet när de är mer välnärda. Foto: Dirk Haarman



Medlemmar i BIG-kommitten (BASIC INCOME GRANT) som genom två års ovillkorat kontantstöd dramatiskt minskade andelen undernärda barn i byn Otjivero i Namibia. Foto: Okänd

Arbetslösheten minskade markant

Inkomststödet innebar att betydligt fler föräldrar än tidigare kunde betala skolavgiften. Pengarna gjorde det möjligt att köpa skolmaterial, vilket förbättrade kvaliteten på utbildningen. Frånvaron minskade markant, med 42 procent, och lärarna märkte förändringar i elevernas uppträdande och prestationer på grund av förbättrad kost och ökat välbefinnande.

Arbetslösheten minskade och sysselsättningen ökade, både i den formella och informella sektorn. Andelen arbetslösa minskade från 60 till 45 procent. Inkomststödet ledde alltså till att människor arbetade mer, inte att de blev passiviserade. Några startade egna rörelser, till exempel små affärer, andra fick nu råd att resa till städerna för att söka arbete.

Kommittén diskuterade alkoholmissbruk

Invånarna i Otjivero tillsatte en BIG-kommitté som skulle stödja lokalsamhället och följa projektet. Kommittén diskuterade också problem i byn, som alkoholmissbruk. Det fanns inget som tydde på att missbruket ökade under projektperioden. Mycket talade istället för att projektet inte bara ledde till förbättrade materiella villkor utan också gav värdighet och socialt ansvarstagande.

Sedan projektet avslutades har BIG-koalitionen fortsatt att betala ut ett övergångsbidrag till invånarna i Otjivero. Samtidigt fortsätter påtryckningarna på regeringen. Flera politiker stödjer tanken på att stödet ska införas i hela landet, men regeringspartiet är splittrat. Både presidenten och premiärministern är motståndare till idén och presidenten har förklarat att ”vi kan inte dela ut pengar till människor som inte gör någonting”.

I mitten av 2010 beslöt ledningen för den fackliga organisation som var med och grundade BIG-koalitionen att den skulle lämna koalitionen. Men missnöje bland medlemmar och allmänhet gjorde att frågan kom upp på dagordningen på organisationens kongress, där ledningens beslut upphävdes. Det återstår emellertid ännu att se vad det folkliga stödet för grundläggande inkomststöd och diskussionerna och maktkampen inom regeringen kommer att leda till.

Afrikanska plattformen för social trygghet

Namibia är inte det enda afrikanska landet där det civila samhället engagerar sig i utvecklingen av sociala trygghetssystem. Den afrikanska plattformen för social trygghet (*the Africa Platform for Social Protection, APSP*), som bildades 2007, består av 15 nationella plattformar i länder över stora delar av den afrikanska kontinenten. Plattformens övergripande mål är att främja utvecklingen av effektiva sociala trygghetssystem.

Detta mål uppnås bäst om medborgare och det civila samhället engageras i opinionsbildning såväl som utformning, genomförande och granskning av sociala trygghetssystem. Plattformen syftar till att stärka det civila samhällets roll i arbetet med sociala trygghetssystem.

Plattformen utvärderar och bygger opinion

Plattformen ordnar bland annat utbildningar, seminarier och workshoppar för organisationer, forskare och andra intresserade. Plattformen genomför också fallstudier för att utvärdera de system för social trygghet som idag finns i de afrikanska länderna och deras effekter på fattigdomen.

Den Afrikanska Unionens socialpolitiska ramverk antogs vid ett ministermöte för kontinentens socialministrar i Windhoek, Namibia, år 2008 – alltså samma år som pilotprojektet i Otjivero började genomföras. Ramverket innehåller långtgående åtaganden för social trygghet, grundläggande samhällsservice och främjande av mänskliga rättigheter för alla medborgare. Ministrarna träffades på nytt i Khartoum, Sudan, år 2010 och bekräftade åtagandena genom ytterligare en deklARATION.

Plattformen fungerar som en länk mellan Afrikanska Unionen och det civila samhället i enskilda länder. Även om Afrikanska Unionen inte kan påtvinga medlemsländerna sin politik har organisationen en rapporteringsmekanism som utövar ett visst tryck på medlemmarna. Plattformen kan bidra till detta tryck genom att bygga upp en opinion för sociala trygghetssystem bland ländernas invånare och trycka på så att socialpolitiken utformas och genomförs så att den verkligen gynnar utsatta medborgare.

Jämställdheten kan öka med sociala trygghetssystem

Kvinnor är mer utsatta för fattigdom än män, och de har oftare än män informella anställningar. Sociala trygghetssystem som syftar till att stödja de mest utsatta människorna har därför potential att särskilt gynna kvinnor. Att det blir så i praktiken är dock inte självklart, menar forskarna Rebecca Holmes och Nicola Jones. Om sociala trygghetssystem inte utformas på ett medvetet sätt missar man möjligheten att förändra kvinnors situation på ett mera genomgripande sätt. Då kan kvinnors situation till och med försämrats.

Hittills har det tagits mycket begränsad hänsyn till genusfrågor vid utformningen av sociala trygghetssystem. Jämställdhet betraktas ofta som ett mindre viktigt mål. Det är också vanligt att man antar att resursöverföring till kvinnor automatiskt förändrar förhållandet mellan könen.

Trygghetssystem bör angripa social ojämlikhet

I praktiken riskerar dock sociala trygghetssystem att förstärka kvinnors traditionella roller och ansvar. Rebecca Holmes och Nicola Jones argumenterar därför för att sociala trygghetssystem inte bara ska skydda (ge stöd åt fattiga), förebygga (förhindra att hushåll hamnar i fattigdom) och stimulera (förbättra inkomster och förmågor). De bör även förändra – transformera – människors livssituation på ett mera genomgripande sätt. Trygghetssystemen bör även angripa den sociala ojämlikhet och det utanförskap som ofta är grundorsaken till att människor lever i fattigdom och utsatthet.

Fattigdom och utsatthet ser olika ut för kvinnor och män i olika sammanhang. När det gäller ekonomisk utsatthet drabbas kvinnor exempelvis hårdare på grund av att de sällan äger mark, ofta arbetar i den informella sektorn och äter mindre när maten är knapp. Exempel på social utsatthet är kvinnors tidsbrist, att männen fattar beslut om lån och andra frågor som berör hela familjen och kvinnors utsatthet för våld i familjen, skolan och samhället.

Bristen på jämställdhet har sällan påverkat de sociala trygghetssystemens utformning. Ofta finns en snäv föreställning om kvinnors utsatthet och fokus på att



I program för beredskapsarbeten i Indien och Etiopien får kvinnor ofta utföra "lätt arbete", som att bära sten och hämta vatten. Varför detta anses vara "lätt" är oklart. Sociala trygghetssystem kan öka jämställdheten om de utformas på ett medvetet sätt. Bilden är från Indien. Foto: Leif Gustavsson/IKON

stödja dem i deras omsorgs- och hushållsansvar snarare än att utmana den rådande ojämlika arbetsfördelningen i hemmet och kvinnors låga status. Några undantag finns dock. Ett av dem är Mexikos program för subventionerade daghem, som syftar till att öka antalet lönearbetande kvinnor, och *Challenging the Frontiers of Poverty Reduction (CFPR)* i Bangladesh, som främjar kvinnors ekonomiska och sociala självbestämmande både i hushållet och i samhället. Men även om CFPR delvis är inriktat på att kvinnor ska kunna ta ekonomiskt produktiva arbeten erbjuds de få möjligheter att gå över till tillväxtsektorer i ekonomin.

Flera av programmen som Rebecca Holmes och Nicola Jones studerat tar dock hänsyn till sociala risker, till exempel genom att erbjuda kontant- eller livsmedelsstöd istället för arbete under och efter graviditet. CFPR och programmet *Juntos* i Peru kombinerar kontantstöd med ekonomiska och sociala mål, till exempel att minska könsbaserat våld och tidiga giftermål. Vidare kräver *Juntos* att alla födslar ska registreras. Det gynnar särskilt kvinnoledda hushåll som har haft svårt att få tillgång till offentliga tjänster och program därför att de har saknat identitetshandlingar. Några program försöker också främja kvinnors deltagande, exempelvis vid möten om programmen.

Inga bankkonton till kvinnorna

En positiv aspekt på program för beredskapsarbeten i Etiopien och Indien är att cirka 40 procent av arbetarna är kvinnor. Män och kvinnor får också samma lön. Men fortfarande påverkas kvinnor negativt av föreställningar om vilka typer av arbeten som lämpar sig för män och kvinnor. Till exempel anses kvinnor kunna utföra ”lätt arbete”, som att bära stenar och hämta vatten, men varför detta arbete ses som ”lätt” är oklart. Eftersom bankkonton inte i många fall öppnas i kvinnornas namn förblir de också beroende av sina män.

Sammantaget visar de olika fallstudierna att där programmen ger kvinnor möjlighet till utbildning och utveckling av färdigheter ser man framsteg. I allmänhet har dock inte ökade inkomster för kvinnor lett till någon generell förändring av förhållandena inom hushållen eller ökad makt för kvinnor. Ett undantag är programmet i Peru, där kompletterande insatser, till exempel mot våld, gav viktiga effekter, speciellt hos den yngre generationen.

Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna

Sverige har, i likhet med många andra biståndsgivare, deklarerat att utvecklings-samarbetet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv. Ett rättighetsbaserat arbete utgår från alla människors rätt att kräva och få sina mänskliga rättigheter uppfylla. Att människor har rättigheter innebär också att det finns skyldighetsbärare som är skyldiga att uppfylla rättigheterna. I första hand är det staten som har skyldigheterna, men alla aktörer som påverkar människors rättigheter – inklusive Svenska kyrkan i sitt utvecklingssamarbete – har skyldigheter.

När man arbetar med ett rättighetsperspektiv definieras människors problem, och problemens orsaker analyseras, utifrån de mänskliga rättigheterna. Vid analysen av grundorsaker tittar man på maktstrukturer och arbetar för att motverka diskriminering och utmana obalanser när det gäller makt, bland annat mellan män och kvinnor. Deltagande och ”empowerment” eller ”egenmakt”, det vill säga att ge alla människor makt och inflytande över sina liv, är centrala begrepp i arbetet.

Det måste gå att utkräva ansvar

För att ett rättighetsbaserat arbete ska fungera måste det också vara möjligt att utkräva ansvar. Statens ansvar kan utkrävas till exempel genom domstolsprövning. Fler och fler biståndsgivare tar också på sig ett ansvar och gör det möjligt för deras målgrupper att utkräva ansvar från dem.

Sociala trygghetssystem kan bidra till att uppfylla ett flertal rättigheter, som rätten till mat, hälsa och utbildning. Social trygghet är också i sig en mänsklig rättighet som slås fast i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna liksom i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. FN:s arbetsorganisation (ILO) har behandlat sociala trygghetssystem i en rad dokument och konventioner, och år 2009 enades samtliga FN-organ, inklusive Världsbanken, om att verka för ett minimipaket för social trygghet, *the Social Protection Floor*.

Rätten till social trygghet innebär att staten måste erbjuda ett minimum av grundtryggheter för alla. Trygghetssystemen får aldrig vara diskriminerande, och särskilt utsatta grupper måste beaktas särskilt.



Sociala trygghetssystem kan bidra till att uppfylla rätten till hälsa. På bilden Tadelech Shegute och Tadelech Kebede som är byhälsovårdare i Etiopien. Foto: Magnus Aronson/IKON

Om statens resurser inte räcker för att uppfylla den fastlagda minivån rekommenderar kommittén en bred konsultation för att identifiera de största sociala riskerna som man bör ge skydd emot. Staten bör också söka hjälp internationellt genom utvecklingssamarbete.

Viktigt med enkla regler för stödet

Utifrån ett rättighetsperspektiv är det viktigt att system för sociala transfereringar inte är diskriminerande och att de är transparenta. Reglerna och urvalskriterierna bör vara så enkelt utformade att människor själva kan veta om de är berättigade till stöd. Stöd som baseras på en behovsprövning är ur ett rättighetsperspektiv förknippade med särskilda risker, eftersom människor som egentligen bör få stöd riskerar att uteslutas. Rättighetsperspektivet talar också för att stöden inte bör villkoras till motprestationer.



För de allra flesta svenskar spelar de sociala trygghetssystemen en viktig roll i flera skeden av livet. Det finns en bred politisk enighet om de grundläggande dragen i välfärdsmodellen. Foto: Magnus Aronson/IKON

Så växte välfärden fram i Sverige

I Sverige växte den moderna välfärdsstaten fram i skärningslinjen mellan det gamla jordbrukssamhället och det nya industrisamhället. Den stora omvandlingen av Sverige tog fart i mitten på 1800-talet. Då kom industrialismens och näringsfrihetens genombrott och moderniseringen av samhälle och stat, inte minst genom att landet bands samman av kommunikationer, allt från tåg till tidningar.

Under 1800-talets andra hälft var fattigdomen utbredd, spädbarnsdödligheten omfattande och medellivslängden endast cirka 50 år. Ungefär en miljon människor av landets fyra-fem miljoner invånare utvandrade till Nordamerika. Samtidigt växte nya former av samarbete fram på lokal nivå, till exempel de så kallade "hundra-mannaföreningarna", frivilliga sjuk- och begravningskassor som var föregångare till försäkringskassorna. Dessa föreningar skapade band mellan grannar och vänner och gav skydd mot risker, inte minst när många inte längre hade någon åkerlapp, fiskerätt eller husbonde att falla tillbaka på.

Fattigvårdsopinion krävde reform

Runt om i Sverige började en "fattigvårdsopinion" växa fram vid förra sekelskiftet. Denna opinion krävde genomgripande reformer, men det skulle dröja ända till 1957 innan riksdagen tog bort begreppet fattigvård ur svensk lagstiftning. Det var också först 1944 som fattighjälpstagarna blev fullvärdiga medborgare och fick rösträtt.

Den välfärdsmodell som växte fram byggde på två delar: arbetslinjen och sociala trygghetssystem. Arbetslinjen innebär att varje medborgare ska vara lönearbetare och därmed skattebetalare under den arbetsföra delen av livet. De sociala trygghetssystemen ger alla rätt till grundläggande ekonomisk trygghet, oavsett om de kan bidra själva eller inte.

Trygghetssystemet har två delar. Den ena är socialförsäkringssystemen och andra generella system som ger de allra flesta ekonomisk trygghet i faser av livet när de inte kan försörja sig själva. Ersättningsarna från sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraförsäkring och pensioner är kopplade till tidigare arbetsinkomster, finansieras genom skatter och sociala avgifter och administreras (med undantag för arbetslöshetsförsäkringen) på statlig nivå. Andra ersättningar är inte kopplade till tidigare inkomster, som barnbidrag, garantipension och visst arbetslös-



Sjuk- och begravningskassan Blomkronans expedition i Stockholm, 1918.
Foto: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB 2741.001)



Pappadagarna i föräldraförsäkringen är ett av de senaste tillskotten i Sveriges sociala trygghetssystem.
Foto: Magnus Aronson/IKON

hetsstöd. Den andra delen är det behovsprövade ekonomiska stödet till människor som inte täcks av de gene-rella systemen. Detta försörjningsstöd – tidigare kallat socialhjälp och ännu tidigare fattighjälp – administreras och finansieras av kommunerna.

Det nya samhället som växte fram under 1800-talet präglades av nya folkrörelser: producent- och konsumentkooperation, fackföreningar och partier, frikyrkor, folkbildning (folkhögskolor och studiecirklar) och nykterhetsrörelse. Fackföreningarnas betydelse i tillkomsten av de sociala trygghetssystemen kan knappast underskattas. Fackföreningarna kom också tidigt att knytas samman med de socialdemokratiska arbetarkommunerna, vilket gav partiet en exceptionellt stark ställning i svensk politik.

Det var emellertid liberalerna som tog de första initiativen till reformer. Redan på 1880-talet förespråkade liberalerna i riksdagen fabriksinspektioner och olycksfallsskydd för att öka arbetarnas trygghet. Ett antal utredningar ledde till att reformer successivt infördes, till exempel blev det 1901 obligatoriskt för arbetsgivare att försäkra sina anställda mot olyckor och skador. Ett nytt ämbetsverk, Riksförsäkringsanstalten, inrättades samma år och tog över försäkringsverksamheten. År 1934 infördes ett statligt stöd till de fackligt organiserade arbetslöshetskassorna.

Världens första allmänna folkpension

År 1913 fattade riksdagen i stor enighet beslut om allmän folkpension. Året därpå fick alla svenskar över 67 år en månatlig pensionsutbetalning. Sverige var därmed först i världen med ett pensionssystem som inte var beroende av inbetalade avgifter. År 1948 infördes ett mera generöst pensionssystem. Nästa steg var tillkomsten av en allmän tilläggspension som gjorde att alla yrkesverksamma fick en inkomstrelaterad pension.

Den allmänna sjukförsäkringen växte fram ur den frivilliga sjuk- och begravningskasserörelsen och infördes 1955, efter att ha utretts i flera omgångar.

Barnbidrag infördes 1948 och gällde för alla barn upp till 16 års ålder. År 1974 kom föräldraförsäkringen och på 1990-talet infördes pappamånaden som ett sätt att förmå män att använda en större del av försäkringen.

På 1990-talet drabbades Sverige av den värsta ekonomiska krisen sedan 1930-talet. Den ledde till att ersättningsnivåerna i de flesta sociala trygghetsförsäkringarna sänktes och att reglerna skärptes. Pensionssystemet förändrades och framtida utbetalningar knöts tydligare till tidigare inbetalningar. Under 2000-talet har även reglerna i arbetslöshetsförsäkringen skärpts och stora grupper har fått försämrade villkor. Samtidigt har den kommunala välfärdspolitiken lagts om i riktning mot ökad konkurrens mellan offentliga och privata utförare.

Sverige sett med andras ögon

Även om sprickorna i välfärden dominerar debatten i Sverige idag ses den nordiska samhälls- och välfärdsmodellen fortfarande som ett eftersträvansvärt exempel globalt. Författaren och debattören Joseph Hanlon framhåller att Sveriges framgångsrika utvecklingsstrategi under förra seklet ger en bra vägledning till hur man kan utforma dagens bistånd till fattiga länder. Sverige insåg att sociala trygghetssystem inte var välgörenhet och improduktiva utgifter utan en nödvändig investering som möjliggjorde en snabb industrialisering, menar han.

Folkskolan gav Sverige en skjuts

Den Chilefödde professorn J Samuel Valenzuela har jämfört sitt lands historia med Sveriges. Han konstaterar att länderna var lika i början på 1900-talet men att skillnaderna sedan växte och att Chile hamnade efter i utvecklingen. En avgörande skillnad var att födelsetalen sjönk snabbt i Sverige, medan Chile kom ner till två barn per kvinna först på 1960-talet. Sverige införde folkpension och allmän sjukförsäkring, och människor behövde därför inte skaffa många barn för att vara säkra på att bli försörjda på ålderns höst. Chile fick däremot en stor men fattig och lågutbildad arbetskraft och ekonomin baserades på enklare produktion. I Sverige var arbetskraften inte lika stor, men välutbildad tack vare den allmänna folkskolan. Detta gjorde det möjligt för företagen att satsa på mera avancerad produktion, vilket gjorde att lönerna kunde stiga.

Bistånds- och utvecklingspolitiken har genomgått stora förändringar under de senaste tre decennierna: från investeringar i de produktiva sektorerna till en stor tilltro till marknadens mekanismer för att skapa utveckling. Men i slutet på 1990-talet svängde pendeln delvis tillbaka; statliga satsningar på infrastruktur betonades medan de sociala utgifterna fortfarande skulle hållas nere. Många länder i Syd påpekar emellertid att det inte finns någon skarp gräns mellan ekonomisk utveckling och sociala satsningar. Barnbidrag och pensioner tränger inte undan privata investeringar utan är investeringar för att utveckla den privata sektorn.

Aktuella studier om sociala transfereringar visar att pengarna huvudsakligen används till att täcka utgifter för familjen, främst mat, kläder och utbildning. Barnen utvecklas till friskare och bättre utbildade vuxna med minskad risk för egen fattigdom.

Sociala stöd utmanar biståndet

Länderna i Syd framhåller vidare att transfereringar främjar tillväxt, menar Joseph Hanlon. De utmanar därmed rådande biståndsparadigm i fyra avseenden: För det första är människor fattiga för att de saknar pengar, inte för att de missköter sig. För det andra är det bättre att ge pengar direkt till de fattiga än att ge till de rika och hoppas att resurserna ska sippra ner till de fattiga. För det tredje är den låga efterfrågan – inte bristen på utbud – det största problemet i fattiga länder, och det är därför bra att stimulera fattiga människors konsumtion. Slutligen spelar staten en central roll för att stimulera ekonomin.

Men det som varit allra svårast för skeptiker att acceptera är att kontantstöd främjar sysselsättningen. Nyckelfaktorn verkar vara risk. Fattiga familjer är mera motvilliga till att ta risker och måste agera försiktigt för att inte förlora de begränsade resurser de har. Forskning visar exempelvis att hushåll i både Brasilien och Sydafrika som får kontantstöd deltar i arbetsmarknaden i större utsträckning än de som inte får stöd.

Joseph Hanlon uppmanar Sverige att minnas sin historia och dra lärdom från den. Sverige bör stödja utvecklingen av sociala trygghetssystem i utvecklingsländer genom utvecklingsbiståndet. Sverige bör också delta i den internationella debatten om sociala trygghetssystem och dela med sig av sin historia och sina erfarenheter. Sverige skulle till exempel kunna ställa sig i spetsen för en global kampanj för världsomspännande barnbidrag och folkpensioner.

Biståndsgivarnas brist på intresse

Sverige och andra industrialiserade länder har byggt upp omfattande sociala trygghetssystem. Detta kan ses som ett tecken på att teorin om att ekonomisk utveckling som främst gynnar de mera välbärgade även ”sipprar ner” till de fattiga inte fungerar, åtminstone inte fullt ut. Enbart tillväxt räcker inte, det behövs också en fördelning av tillväxten.

Det finns många positiva resultat av de sociala trygghetssystem som nu växer fram i utvecklingsländer, och vår egen historiska erfarenhet visar samma sak. Ändå har Sverige och andra biståndsgivare inte i någon nämnvärd utsträckning förespråkade och stöttat denna utveckling av transfereringssystem. Enligt OECD/DAC:s rapporteringssystem klassificerades endast 1,6 procent av biståndet 2008 som stöd till sociala transfereringar och socialförsäkringar. För det svenska utvecklingssamarbetet var siffran ännu lägre, 0,3 procent, varav merparten avsåg insatser i Europa.

Vad beror det bristande intresset på? Svaret är inte självklart. Men kanske är det så att de offentliga biståndsgivarnas motstånd främst vilat på ekonomiska argument, medan ointresset från det civila samhällets organisationer snarare har ideologisk grund.

Stöd antas hämma tillväxten

Inom ekonomisk forskning antas ofta att sociala transfereringar i utvecklingsländer hämmar tillväxten. Människor som får bidrag antas arbeta och spara mindre, vilket drar ner den ekonomiska utvecklingen. Dessutom förespråkas att utvecklingsländernas begränsade resurser bör satsas på produktiva investeringar som ger tillväxt, snarare än på kortsiktiga välfärdsökningar. Men nyare ekonomisk forskning visar att sociala transfereringar kan bidra till ekonomisk tillväxt, särskild sådan tillväxt som involverar och gynnar de fattiga. Människors förmåga att arbeta ökar när de inte är hungriga, när de har råd med sjukvård, kan låta sina barn gå i skolan och vågar ta vissa risker. Sociala transfereringar kan också bidra till att skapa efterfrågan på lokala marknader – människor har helt enkelt råd att köpa mer varor och tjänster, vilket gör det lättare att starta företag.

Att biståndsorganisationer i det civila samhället inte har visat något stort intresse för sociala transfereringar kan delvis förklaras av att många organisationer – däribland Svenska kyrkan – sedan länge betonat att biståndet ska vara ”hjälp till självhjälp” som leder till minskat biståndsberoende. Man betonar varje människas förmåga att med egen kraft förbättra sin situation och vikten av att ge redskap för detta.

Självhjälpsideologin kan ses som en reaktion på biståndsarbetets tidigare betoning av kortsiktigt hjälparbete. Istället för att bara möta människors behov av mat, sjukvård och utbildning skulle givarna bidra till deras långsiktiga förutsättningar att försörja sig själva. Istället för välgörenhet till passiva mottagare skulle biståndet vara ett stöd till aktiva människor med förmåga att själva bygga sin framtid.

”Hjälp till självhjälp” utestänger de fattigaste

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

Många människor utestängs från utvecklingsprojekt som syftar till att öka deras förmåga att försörja sig själva. De allra fattigaste saknar till exempel mark och kan därför inte delta i jordbruksprojekt. Barn, gamla och sjuka saknar den arbetsförmåga som krävs för att delta i inkomstgenererande projekt. Samtidigt skulle det kosta mycket litet att öka deras inkomster så mycket att de åtminstone skulle få tillgång till tillräckligt med mat. Enligt en tysk studie skulle endast mellan fem öre och två kronor per person och dag i regel räcka.

Liknande slutsatser har dragits i arbetet med mikrofinansiering. Förväntningarna om mikrokrediters möjligheter att bidra till fattigdomsbekämpning har många gånger byggts på en starkt förenklad bild av hur fattiga kvinnor startar framgångsrika företag bara de får möjlighet att låna till en get eller en symaskin. I verkligheten vare sig kan eller vill alla människor bli entreprenörer – i utvecklingsländer lika lite som i Sverige. Mikrofinansiering spelar en viktig roll genom att ge lån, möjligheter att spara och ibland försäkringslösningar vid akuta kriser. Men det är ingen universallösning som kan minska fattigdomen på bred front – och framför allt inte en väg ut från fattigdomen för de allra fattigaste.

Från nedlåtande attityd till allas rätt till trygghet

Förutom de ekonomiska och ideologiska invändningarna mot sociala transfereringar finns mer eller mindre outtalade argument som bottnar i vår syn på fattiga människor och deras förmåga att hantera pengar. Här finns tydliga paralleller till debatten om fattigvård och välfärd i Sverige för hundra år sedan. Den nedlåtande

synen då fick så småningom ge vika för ett helt annat perspektiv – att alla har rätt till viss grundläggande trygghet, oavsett hur de lever. Ingen förespråkar till exempel idag att föräldrar ska redovisa hur barnbidragen används.

Studier visar att i praktiken använder familjerna i regel de resurser de får i form av barnbidrag, pensioner eller andra sociala transfereringar så väl som någon kan begära – till mat och skolavgifter, kläder till barnen och till investeringar för att öka de framtida inkomsterna.

Idag är människors sociala trygghet i många fattiga länder beroende av familjen eller klanen, samtidigt som urbaniseringen bidrar till att försvaga de traditionella skyddsnäten. När statliga trygghetssystem införs minskar belastningen på de informella skyddsnäten eftersom de allra mest utsatta inte längre behöver be släktingar och grannar om hjälp.

Det ökade intresset för sociala trygghetssystem som metod för fattigdomsbekämpning innebär ett steg tillbaka till välgörenhetens önskan att möta människors omedelbara behov av mat, husrum och sjukvård. Det finns dock avgörande skillnader: sociala transfereringar utgår från mottagarens rättigheter och därmed statens skyldigheter. De ges inte på nåder utan utifrån fastställda och förutsägbara regelverk. Regelbundna och förutsägbara bidrag ger människor möjlighet att planera och ta makten över sina liv.



Alla har rätt till viss grundläggande trygghet. Prasanda Panda är hälsoarbetare i Orissa och ingår i en grupp som upplyser människor om deras rätt till sjukvård. Foto: Sean Hawkey/ACT-alliansen



De omfattande sociala trygghetssystemen i Sverige och andra länder kan ses som ett tecken på att enbart tillväxt inte räcker, det behövs också en fördelning av tillväxten. När Habibe Yimer, tretton år, inte hjälper sin pappa med åkern drömmer han om att bli läkare. Foto: Magnus Aronson/IKON



Med sin lokala närvaro kan det civila samhällets organisationer delta i genomförandet av sociala trygghetssystem. Rangpur Dinajpur Rural Service, RDRS, har varit Svenska kyrkans partner i Bangladesh i mer än 35 år. RDRS kanaliserar ett statligt finansierat stöd till de allra fattigaste genom sin mikrofinansorganisation. Foto: RDRS

Det civila samhällets roll

Även om staten har huvudansvaret för att tillhandahålla social trygghet har även det civila samhällets organisationer flera viktiga roller. De kan till exempel informera människor om deras rättigheter och hjälpa dem att utnyttja dem. En annan uppgift är att slå larm om missförhållanden och argumentera för enkla, tydliga och generella system som minskar utrymmet för olika tolkningar och för korruption.

Det civila samhället har också en viktig roll som röst i den politiska diskussionen med potential att mobilisera folkliga opinioner. Initiativ som den Afrikanska plattformen för social trygghet och pilotprojektet för grundläggande inkomststöd i Namibia kan bidra till att få upp frågor om sociala trygghetssystem på den politiska agendan. Genom sin lokala närvaro kan det civila samhällets organisationer också bidra till genomförandet av sociala trygghetssystem. Så länge de statliga trygghetssystemen är svagt utvecklade finns behov som endast det civila samhället kan möta. Kyrkorna har, med sin långa erfarenhet av socialt arbete och sin närvaro på lokal nivå, förutsättningar att spela alla dessa roller.

Sociala trygghetssystem utmanar biståndsgivarna

Biståndsgivarna har hittills inte varit speciellt framgångsrika när det gäller att främja utvecklingen av sociala trygghetssystem. En förklaring är att de i allmänhet liten utsträckning velat lära av de statliga initiativ som redan finns och bygga vidare på dem.

Sociala trygghetssystem utmanar biståndsgivarna som är vana vid att genomföra eller finansiera projekt istället för att ge människor pengar direkt i handen. Men mycket talar, som konstaterades i EU:s utvecklingsrapport 2010, för att sociala trygghetssystem är en pusselbit som fattas i dagens bistånd.

Samtal om bistånd handlar ofta om människor långt borta och en avlägsen verklighet. Men i diskussionen om sociala trygghetssystem finns många paralleller till Sverige och de underliggande frågorna är delvis desamma: Blir människor passiviserade av ekonomiskt stöd. Ska trygghetssystem vara generella eller behovsprövade? Till skillnad från i många andra frågor ser vi likheterna mellan utvecklingsländerna och vårt eget land. Diskussionen kommer nära och är lätt att relatera till våra egna liv.



De lutherska tankarna innebar att Gud verkar på olika sätt i kyrkan och samhället. Ändå hade kyrkan länge ett stort inflytande över skola och fattigvård. Foto: Maria Svensk/IKON



Knista fattigstuga i Närke, fotograferad före 1909. Stående föreståndarinnan Maria Nilsson, kallad Fattigstu-Mari, sittande Augusta i Korset. Foto: Västernärkes hembygdsförenings arkiv, Fjugesta.

Kyrkan och välfärden

De sociala trygghetssystemen bygger på ett kontrakt mellan myndigheter och medborgare, där myndigheterna ger medborgarna vissa rättigheter och medborgarna bidrar med skatt. Historiskt sett har det emellertid varit kyrkan som stått för fattighjälp, sjukvård och utbildning. I många utvecklingsländer liksom i flera länder i Europa är det fortfarande vanligt att kyrkor och kyrkliga biståndsorganisationer driver skolor och sjukhus.

I Norden fick de evangelisk-lutherska kyrkorna en helt dominerande roll efter reformationen och en uppdelning mellan kyrkans och statens ansvarsområden ägde rum. Martin Luther menade att sjukvård, utbildning och fattigvård inte skulle vara knutna till den kyrkliga makten utan vara ett lekmanansvar. Grundtanken var att Gud verkar inom olika områden och att varje kristen har sin uppgift i vardagen. Detta vardagens arbete var viktigare än klostrens.

Reformationen bröt samtidigt med den katolska kyrkans andliga idealisering av fattigdomen och tanken att välgörenhet ger andliga företräden. Frivillig fattigdom sågs som parasiterande och inte som ett andligt offer att belöna. Luther kritiserade de så kallade tiggarrordnarna (bland annat franciskanermunkarna) och menade att den som inte arbetade inte heller skulle äta. Välgörenhet skulle inte heller ses som en del av jagets utveckling utan som en kallelse i det allmänna prästadömet.

Lutherska tankar med bakom välfärdsstat

Man kan säga att de lutherska tankarna om allas tillhörighet till en större berättelse, tillsammans med uppdelningen mellan kyrkans och samhällets ansvar för människors välfärd, så småningom ledde till en välfärdsstat.

Under den katolska tiden stod kyrkor och kloster för sjukvård, fattigvård och utbildning, som delvis bekostades med tiondet som människor betalade till kyrkan. Reformationen innebar att endast prästen fick behålla sin del av tiondet, resten drogs in till staten. Fattigvården raserades därmed och kyrkan försökte hitta nya sätt att få in pengar, genom kollekt, böter, fattigbössor med mera. År 1628 blev det lag på att varje härad och socken skulle föda sina fattiga. På 1700-talet betonades alltmer att det inte var en fråga om allmosor utan det var samhällets skyldighet att sörja för sina nödlidande.

Trots tankarna om att Gud verkar på olika sätt inom olika sfärer så hade kyrkan från 1600-talet och framåt ett stort inflytande över skola och fattigvård. Prästen var alltid ordförande i de fattigvårdsnämnder som hade ansvar för att ordna försörjningen för människor som inte kunde tas omhand av sina familjer, främst äldre och föräldralösa barn. Denna försörjning ordnades genom bortauktionering, rotegång (att fattighjonen skickades runt mellan gårdarna), utackordering eller fattigstuga.

Kommuner övertog ansvaret för fattigvården

Samhället hade alltmer utvecklats mot en symbios mellan kyrkan och myndigheter på nationell och lokal nivå. Väckelserörelserna bidrog till att bryta upp denna symbios och till en sekularisering där kyrkan alltmer skildes från stat och kommuner. År 1862 inrättades de sekulära kommunerna som fick ta över socknarnas ansvar för fattigvården.

Även om kyrkan som institution inte spelade någon aktiv roll när fattigvården under första hälften av 1900-talet gradvis omvandlades till ett välfärdssystem var präster och andra aktivt kristna i hög grad delaktiga. Men förutom ansvaret för att hjälpa andra människor präglades många av dem av ett paternalistiskt synsätt; de behövande skulle uppfostras och förändra sitt levnadssätt för att få del av hjälpen. Kristna företrädare kan därmed sägas både ha bidragit till att välfärdsfrågorna lyftes upp på den politiska dagordningen och till att bromsa synen på välfärd som en rättighet.

Rättighetstänkande utmanade kyrkan

Uppfattningen att människor har vissa rättigheter växte fram under första hälften av 1900-talet. Rättighetstänkandet utmanade kyrkans paternalistiska syn, men kyrkans engagemang för människors lika värde var också – även om det kan verka motsägelsefullt – en inspirationskälla för detta tankesätt. Vid tillkomsten av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna var till exempel Kyrkans Världsråd pådrivande och tankarna om att Gud skapat alla med lika värde fanns med i bakgrunden.

Idag är rättighetsperspektivet en central del i kyrkans teologi och praktik. Styrande dokument har slagit fast att det internationella arbetet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv. Det är emellertid inte självklart hur församlingarna i Sverige ska ställa sig till välfärden i tider när statens ansvar tycks minska. Kyrkan måste ständigt förhålla sig till nya utmaningar och till nya möjligheter att göra livet mänskligare för alla. Att dela brödet så att det räcker är utmaningen idag lika väl som när pojken en gång erbjöd sina fem bröd och två fiskar.

Läs den fullständiga texten i:

Pengar i handen

En antologi om sociala trygghetssystem
som metod för att bekämpa fattigdom och hunger

Sociala trygghetssystem och utveckling: behöver vi tänka nytt?

AV GUNNEL AXELSSON NYCANDER

Sociala trygghetssystem på utvecklingsagendan

AV GÖRAN HOLMQVIST

Välfärdssamhället Sverige som förebild – möjligheter och lärdomar

AV JOSEPH HANLON

Namibia – ett pilotprojekt med inkomststöd för alla

AV CLAUDIA OCH DIRK HAARMAN

Afrikanska plattformen för social trygghet

AV EDMOND ODABA

Mexiko – ett av flera nationella program i Latinamerika

AV MIGUEL NIÑO-ZARAZÚA

Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna

AV SOFIA NORDENMARK

Öka jämställdheten i sociala trygghetssystem

AV REBECCA HOLMES OCH NICOLA JONES

Hur gjorde Sverige? Välfärdens framväxt

AV SVEN E O HORT

Kyrkan och välfärden

AV ELISABETH GERLE

Antologin kan beställas kostnadsfritt hos Svenska kyrkans informationservice,
telefon: 018- 16 96 00, e-post: info@svenskakyrkan.se

Pengar i handen – barnbidrag, pensioner och andra kontanta stöd – minskar fattigdom och hunger effektivt. Det visar erfarenheter från en rad utvecklingsländer. Även små bidrag gör att människor kan äta mer och bättre, blir friskare och kan låta sina barn gå i skolan.

Sveriges historia visar att sociala trygghetssystem krävs för att ge alla en dräglig levnadsnivå och en stabil samhällsutveckling. Ändå har det svenska biståndet inte stöttat utvecklingen av sådana system i fattiga länder. I denna skrift diskuteras den roll sociala trygghetssystem kan spela i kampen mot hunger och fattigdom, och hur olika aktörer kan bidra.

actalliance

SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE ÄR EN DEL AV ACT-ALLIANSEN, ACTION BY CHURCHES TOGETHER, ETT GLOBALT SAMARBETE MELLAN KYRKOR OCH KYRKORELERADE ORGANISATIONER FÖR KATASTROFINSATSER, UTVECKLINGS- OCH PÅVERKANSARBETE.