

**Else Øyen:**

## **Det globale bilde av feminisert fattigdom, noen utviklingstendenser og strategier**

**J**eg er fattigdomsforsker, ikke kvinneforsker, dvs. jeg velger ikke et bestemt kvinneperspektiv på fattigdomsforskningen. Jeg er simpelthen blitt konfrontert med det faktum at kvinner og jenter utgjør langt mer enn halvdel av verdens fattige, og at de utgjør en enda større del av verdens allerfattigste.

Men la meg allerede her ta mitt første forbehold. Jeg kaller det et faktum at kvinner utgjør langt mer enn halvdel av verdens fattige. For å komme med en sån uttalelse forutsetter det at det finnes gode data både om hvem som er fattige, og hvor mange av de fattige som er kvinner. Det er dessverre ikke tilfelle. Det finnes mange estimater av hvor mange som er fattige, men tallmaterialet er stort sett dårlig, og det er ulike oppfatninger av hvem som skal regnes som fattige. Som en tommelfingerregel kan det sies, at jo fattigere et land er, desto dårligere opplysninger har vi om fattigdommen.

Opplysninger om kvinners fattigdom er om mulig enda dårligere. Det har blant annet sammenheng med kvin-

ners underordnede stilling i familie og samfunn og den manglende interesse for deres problemer. I en verdensomspennende gjennomgang av de siste ti års fattigdomsstudier som nå pågår i regi av CROP, skrives det overraskende lite om kjønnsforskjeller.

Konsekvensen av de manglende data er at fattigdom, og spesielt kvinners fattigdom, blir usynliggjort. Vi får ikke fortløpende, oppdatert og pålitelig informasjon om hvordan fattigdommen utvikler seg.

Mye av den informasjon vi idag har om fattigdom, kommer fra et utall av mindre undersøkelser. De er utført i ulike regioner, med ulike formål og av ulike oppdragsgivere. Derfor henger de heller ikke sammen, og den som vil prøve å gi et oversiktlig bilde på globalt nivå, må lete seg frem i et uoversiktlig terreng. Dårlige undersøkelser må skilles ut fra gode undersøkelser, og politiske utsagn må skilles ut fra utsagn som baserer seg på solide data. Etter å ha holdt på med dette i noen år, kan jeg bare konkludere med at den begrensede informasjon vi har om fattigdom, globalt og regionalt, ikke står i

forhold til fattigdommens omfang og de påkjenninger fattigdommen påfører det enkelte menneske.

### Statistikken leker gjemsel

Skal vi prøve å beskrive fattigdomsutviklingen over tid, og for eksempel stille det enkle spørsmål om vi på globalt nivå har mere fattigdom nå enn for hundre år siden, så råker vi opp i en haug med metodeproblemer.

For Norge og en del av de vel utviklede velferdsstater, er svaret greit. Men det er ikke alle land som har hatt en Eilert Sundt som vandret rundt i landet for mer enn hundre år siden og observert fattigdommen. Det er heller ikke alle land som har en liten, vel utviklet og oversiktlig velferdsstat, som attpå til kan vise til en offentlig statistikk som går mer enn to hundre år tilbake. Og det er ikke mange land som kan presentere en så gjennomarbeidet vandring gjennom fattigdomshistorie fra forrige århundre som det vi akkurat har lyttet til.

Men heller ikke den norske fattigdommen er nedlagt en gang og for alltid. Statistisk Sentralbyrå kan fortelle oss at i løpet av 1980-årene har fattigdommen økt i Norge, og at det har funnet sted en skjevfordeling mellom kjønnene. Kvinners fattigdom har økt mest, trass i det forhold at det innen samme tidsrom har funnet sted

en utjevning i sysselsetting, arbeidstid og lønn mellom kjønnene. Kvinner er fortsatt mer utsatte enn menn for å bli rammet av fattigdom, og byrået tar selv i bruk uttrykket «feminisering av fattigdom».

Spørsmålet om den globale fattigdomsutviklingen er adskillig vanskeligere, og det må i alle fall deles i to: Er det flere fattige mennesker nå enn det var for hundre år siden? Og var den typen fattigdom man hadde dengang, en større påkjenning for menneskene, enn den typen fattigdom man har idag?

Det første spørsmålet er nok det enkleste å svare på. Det har vært en voldsom befolkningsvekst i løpet av det siste hundreåret, spesielt i de fattigste landene. Det må også innebære at det rent tallmessig er flere fattige mennesker idag. Men antallet kortes ned, fordi fattige mennesker og mennesker fra fattige land også er de som gjennomsnittlig har den korteste levealder. Her kan man prøve seg frem med mange ulike estimater.

Det andre spørsmålet krever at vi har funnet frem til en definisjon av fattigdom som både er gyldig over tid og i alle de ulike land vi ønsker å sammenlikne.

Det er mange måter å gå inn i materi-

en på. Og det man skal være helt klar over, er at valg av definisjon kan samtidig bidra til valg av resultat. Det ses spesielt godt når man studerer kjønnsforskjeller i fattigdom.

Hvis vi bruker det som kalles en absolutt definisjon av fattigdom, tar vi utgangspunkt i de helt grunnleggende behov folk har for å spise og for å beskytte seg mot vær og vind. Det er en definisjon som er svært viktig der hvor sulten rår, men som vi har lagt bak oss i vestlige land. Trodde vi da, inntil suppekøene dukket opp på britisk og amerikansk fjernsyn. Mens statistikken fra det nye Russland viser at store deler av befolkningen synker ned i stadig dypere fattigdom, som gir seg utslag i øket dødelighet og fallende barnetall.

Men den absolutte definisjonen og det grunnleggende behov for mat er viktig i et kvinneperspektiv, fordi det først og fremst er kvinner som administrerer denne ressurs. Ernæringseksperter har arbeidet med å finne frem ulike minstemål for kaloriinntak og ernærings sammensetning, og har dermed bidradd til å skape en av fattigdomsdefinisjonene.

Økonomer har lenge vært på leting etter en almenngyldig definisjon basert på et eller annet mål for folks inntekter. Fattige mennesker, spesielt

utenfor den vestlige verden, lever ofte innen en økonomi som ligger på siden av den regulære økonomien. Det gjør at deres såkalte «inntekter» ikke fanges opp av det regulære innteksbegrepet. De får sitt utkomme gjennom mange slags irregulære og midlertidige jobber, gjennom en «backyard» økonomi hvor de dyrker ulike produkter på en liten jordlapp, gjennom overføringer innen familien, gjennom ulovlig virksomhet, og gjennom byttehandler av mange slag. Det er ikke lett å tallfeste en slik inntekt. Den sammenvevde økonomien innen familien takles blant annet ved å se på den totale husholdsøkonomi, i stedet for bare å se på økonomien til familiens hovedforsørger.

Kvinneres fattigdom blir lett usynliggjort innen denne type definisjoner. De deltar i enda mindre grad enn mennene i den formelle økonomien, og den typen arbeid de utfører, blir i mindre grad omsatt til en definisjon av inntekt.

For å få en oversikt over den globale fattigdommen og kunne sammenlikne over landegrensene, brukes det denne sammenheng ulike justeringer for å ta høyde for kulturforskjeller pengenes kjøpekraft og bruksområde.

ILO, den internasjonale arbeidsorganisasjonen, prøver å komme rund problemet med pengenes ulike verd

ved å ta utgangspunkt i hvor mange timers arbeid det tar å tjene en viss mengde forbruks-goder. Fattigdomsgrensen regnes da ut fra det antall timer det tar å tjene inn til disse goder. Men også denne metoden bidrar til å usynliggjøre de som ligger utenfor den formelle økonomien, både i og utenfor husholdningen.

Levekårsforskerne og de som har arbeidet med sosiale indikatorer, fanger opp flere nyanser i fattigdommen fordi de trekker inn andre aspekter enn de rent økonomiske. Her varierer det mye med hvilke forhold som vektlegges når levekårene skal beskrives. Helse, arbeidsforhold, utdanning og boforhold er nå blitt sentrale i denne typen fattigdomsdefinisjoner. Da ser vi også at kvinners synlighet øker, spesielt når det blir foretatt individuelle undersøkelser og det ikke bare er husholdet, representert ved hovedforsørger, som er i fokus.

Men til å begynne med ble det tatt for gitt at familien kunne behandles som en enhet, og at penger og andre ressurser var felles goder. I de senere år er også fordelingen innen familien kommet i fokus, og det innebærer faktisk at mannen gjerne kan ha en inntekt som ligger over den offisielle fattigdomsgrense, mens kvinnens økonomiske situasjon tilsier at hun ligger under den offisielle fattigdomsgrense.

Problemet med levekårsundersøkelser er dessverre at de er kostbare og vanskelige å gjennomføre, spesielt i fattige befolkninger.

Men vi trenger ikke gå så langt vekk for å vise at det er problemer med fattigdomsstatistikken også i vår egen nærhet.

Under EU-debatten, for eksempel, ble det stilt spørsmål i pressen og andre steder om hvor mange fattige Norge hadde i forhold til ulike EU-land. Det var et riktig spørsmål. Men svarene ble feil, fordi det blant annet ble brukt en direkte oversettelse av en EU-definisjon som sier at 50 prosent av dem som faller under gjennomsnittsinntekten i et land, er å regne som fattige. Med en slik definisjon som utgangspunkt, var det økonomer som fant ut at det var 240.000 fattige i Norge. Rent intuitivt vet vi jo, at det kan ikke være riktig. Forklaringen er ganske enkel. I land hvor det allerede er lagt et økonomisk sikkerhetsnett under befolkningen, og hvor det er relativt liten avstand mellom grupper med store inntekter og grupper med små inntekter, så forteller en slik definisjon oss lite om fattigdommens utbredelse.

På FNs Sosiale Toppmøte i København i mars 1995 var det mye diskusjon om hvor omfattende fattigdommen var, og tallene svirret

rundt. Det meste av bakgrunnsmateriale for møtet var ikke særlig bra, og talerne blandet ofte sammen fattige land og fattige mennesker i sin argumentasjon. Hadde de hatt et felles utgangspunkt, slik FN konferansen om miljø og utvikling i Rio i 1992 hadde fått det gjennom Brundtlandkommisjonens rapport, hadde deltakerne kommunisert bedre og kanskje kommet frem til et bedre sluttdokument enn det som nå foreligger.

For oss andre bør det være en lærepenge. Vi bør ikke gå inn i store diskusjoner om fattigdommens utbredelse, verken i tid eller rom eller mellom kjønn, før vi har blitt enige om hvilken definisjon av fattigdom som ligger på bordet. Jeg har derfor tillatt meg å bruke så pass mye tid på metodeproblemene, fordi jeg ikke tror vi kommer noe videre før vi legger bak oss de lettvinne påstandene om fattigdommens oppgang og nedgang både her og der.

### Den nyanserte virkelighet

Akkurat som det er mange ulike måter å definere fattigdommen på, så arter fattigdommen seg svært forskjellig i ulike kulturer.

Fattigdommen er på den ene siden et fenomen hvor mennesker settes inn i rammebetingelser hvor de må leve med sult og mangel og usikkerhet for

seg og sine om hva livet vil bringe de nærmeste dagene. Akkurat dette fenomenet og dets følger virkninger vet vi etter hvert ganske mye om.

Men fattigdommen er også reaksjonene på disse rammebetingelser, i samspill med de rammebetingelser som den omliggende kultur gir. Dette vet vi mye mindre om. Hvordan reagerer menneskene, hvilke åpninger for handling ligger der, hvilke åpninger ser de, hvordan innretter de sine daglige liv, og hvilke muligheter skaper de selv? Siden rammebetingelsene er forskjellige for menn og kvinner i alle kulturer, så må det også være kjønnsmessige forskjeller i den måten det reageres på. Med mindre rammebetingelsene rundt fattigdommen er så sterke at de utkonkurrerer både kulturelle og kjønns spesifikke rammebetingelser?

Den «machismo» innen visse latinamerikanske kulturer, for eksempel, hvor mannens ære uttrykkes gjennom kvinnens lydighet, vil den styrkes eller svekkes blant fattigfolk i latinamerikanske slumkvarterer? Styrkes den for eksempel gjennom økt voldsbruk, fordi den nedverdige fattigdommen gjør det nødvendig for menn å finne andre måter å styrke selvfølelsen på? Eller svekkes den med kvinnens økende deltakelse i husholdningens økonomi fordi hun dermed får større

makt i forholdet? Og kan en slik endring i forholdet mellom ektefeller være en medvirkende årsak til det store antall eneforsørgere blant kvinnene? Undersøkelser viser i alle fall at konflikter mellom ektefeller øker med økende ressursknapphet. Tanken ledes hen på det gamle norske ordspråk om at «når krybben er tom bites hestene». Men hestene er ikke nødt for å samarbeide. Det er ektefellene. Fenomenet har fått merkelappen «the cooperative conflict», samarbeidskonflikten.

Noen vil kalle de fattiges reaksjoner på fattigdommen for mestringsstrategier (coping strategies). Men i den type språkbruk ligger kimen til bevisst planlegging. Og noe av det typiske for fattigdommen er akkurat dette at mulighetene for planlegging ofte mangler. De fattiges verden er ikke nødvendigvis forutsigbar, og kontroll over omgivelsene har de i alle fall ikke. Hvis de det hadde, ville veien ut av fattigdommen være kort.

En noe mindre ambitiøs språkbruk ligger i å spørre hvordan fattige kvinner møter fattigdommen. De må forholde seg til den 24 timer i døgnet, i den måten de kler seg, i den måten de snakker på, i den måten de tilbereder maten på, i den måten de legger håp eller håpløshet inn i ungene sine på. For felles for fattige kvinner verden over er at de som regel har ansvar for

flere enn seg selv, at de er sentrale aktører i mikro-økonomien, og at deres behov settes etter mannens behov. For kvinner generelt gjelder det at de må forholde seg til et kjønnsdelt arbeidsmarked, som setter grenser for hvilke typer arbeid de kan delta i. Slike regler er medvirkende til at kvinner som dessuten er enslige forsørgere, ofte er å finne blant de aller fattigste.

Men det som kanskje har slått meg sterkest i løpet av den tiden jeg har holdt på med fattigdomsforskning, er den enorme variasjonsbredde som finnes i fattige kvinners måte å møte fattigdommen på. Menneskenes innebygde potensiale er vel omtrent det samme overalt i verden, selv om tidlig underernæring kan ha ødelagt noe av dette potensialet. Variasjonen ligger i mindre grad hos det enkelte menneske, selv om kreativiteten selvfølgelig vil variere. Variasjonen ligger først og fremst i de begrensninger som settes av den fysiske og sosiale virkelighet.

Så når kvinner i Bolivia reagerer på fattigdommen på en annen måte enn kvinner i Bangladesh, skyldes det både en annen fysisk virkelighet og at de har fått seg tildelt et annet sett med spilleregler. Fattige kvinner i Bangladesh, for eksempel, forventes å avlevere alt de tjener i og utenfor den formelle økonomien til mannen eller

mannens familie gjennom svigermoren. De kan ikke på egen hånd prioritere mat eller skolepenger til ungene. Og det finnes ikke nettverk hvor de kan «gjemme» penger. Eventuelle kortvarige overskudd anbringes tradisjonelt i gullarmbånd som henges på kvinnen, og så tas av igjen når økonomien dykker. En annen studie, nå fra Vest-India, viser at kvinner som arbeider som husgjelder foretrekker å få lønnen utbetalt hver dag, i stedet for hver uke eller måned. Da regner de med at beløpet er så lite at mennene ikke bryr seg med det. Så de som vil føre ressurser inn i fattige kvinner i Bangladesh, har ikke noe styringsmiddel fordi den kulturelle lojaliteten og de sterke mannsdominerte familieband overstyrer alle økonomiske hjelpetiltak. Kvinner i Bolivia har tradisjonelt sterke kvinnenettverk, både i egen og i tilgiftet familie, og i lokalsamfunnet. Det gjelder også fattige kvinner. Nettverkene bidrar både til at kvinnene har et sterkere fellesskap omkring felles problemer, og at de er i stand til «å lure unna», som det ble sagt, egeninntekter og bruke det på unger og andre formål. Direkte hjelpetilskudd utenfra gitt til kvinner i Bolivia, vil derfor i utgangspunktet ha større effekt på kvinners situasjon enn tilskudd gitt til kvinner i Bangladesh og Vest-India.

Hvem som klarer seg «best», kan vurderes for eksempel ved hjelp av den

gjennomsnittlige fødselsvekt på ungene deres, eller den kan måles gjennom den grad av aksept deres kvinnelige atferd har fått i lokalsamfunnet. Og det er slett ikke sikkert de to typer målinger gir samme resultat.

Den som skal prøve å forstå fattigdommen, er derfor nødt til å forholde seg til en meget kompleks virkelighet.

Når så pass mye av den hjelpevirksomhet som er satt inn fra ulike hold, ikke har gitt bedre resultater, skyldes det blant annet at den ikke har vært i stand til å fange opp denne komplekse virkelighet.

Alle administrasjoner har behov for en forenkling av virkeligheten for å kunne etablere kriterier for tildeling av sine goder. Det er på denne bakgrunn behovet for nasjonale fattigdomsgrenser er oppstått. Bare ved hjelp av en slik grensesetting er det mulig å skille de støtteverdige fra de ikke-støtteverdige. Innen fattigdomspolitikken lar vi oss forføre av tilsynelatende enkle økonomiske kriterier for tildeling av støtte. For å sikre at hjelp til de ikke-støtteverdige ikke inkluderes, settes fattigdomsgrensen lavt. Settes den høyere, øker også risikoen for at flere ikke-støtteverdige får hjelp.

Uten å gå inn på de økonomiske realitetene her, kan det bare sies, at den

symbolske virkningen av en administrativ fattigdomsgrense gjør seg gjeldende på minst tre fronter. Dels deles befolkningen effektivt i en nytende og ytende gruppe, med den stigmatisering og konflikt det innebærer. Dels bidrar den økonomiske definisjonen av fattigdom til å strukturere både befolkningens og administrasjonens oppfatninger av fattigdom som hovedsakelig et økonomisk fenomen. Det medfører at det er vanskelig å få gjennomslag for forståelse av fattigdom som et komplekst fenomen, med alt det innebærer av komplekse strategier for å lindre fattigdommen på mange områder. Denne tankegangen rammer spesielt kvinner som befinner seg utenfor den formelle økonomiske sfære. Dels bidrar en kunstig lav fattigdomsgrense til å gi et feilaktig bilde av antall fattige. En offentlig beregning viste for eksempel at det i 1989 bodde ca. 130 millioner fattige mennesker i byer i den tredje verden. Da tok man utgangspunkt i en gitt fattigdomsgrense. En undersøkelse fra året etter viste at det bodde ca. 600 millioner ekstremt fattige mennesker i byene i den tredje verden. Denne gang ble det tatt utgangspunkt i de faktiske levekårene.

### **Økonomisk vekst som strategi**

La meg nevne i alle fall to typer utvikling som det er viktig å følge nøye for å forstå omfanget og innholdet i den fremtidige fattigdom.

Den vanskelige diskusjonen om økonomisk vekst som et middel til å bekjempe fattigdom, er en diskusjon man ikke kommer utenom når man skal vurdere utviklingen av den globale fattigdommen. Det internasjonale pengefond, Verdensbanken og ulike politiske regimer har hatt som sin grunnleggende ideologi å modernisere økonomien i såkalte tilbakestående økonomier gjennom en rekke omstrukturingsprogrammer. For bare få år siden ble økonomisk vekst fremstilt som selve nøkkelen til frigjøring fra fattigdom. Nå rår det nok adskillig mer skepsis, og Verdensbanken, for eksempel, har i de seneste årene satt i gang omfattende programmer for direkte bekjempelse av fattigdom som et motstykke til den fattigdom som skapes gjennom økonomisk vekst.

Samspillet mellom økonomisk vekst og fattigdomsutvikling er ikke av de enkleste, og mye av det vi tror vi vet, er basert på retorikk og makroøkonomiske antakelser mer enn på fakta.

Ett av skillene går mellom virkningene av økonomisk vekst i seg selv, og virkningene av de programmer som settes i verk for å få til økonomisk vekst.

Innen de fleste omstrukturingsprogrammer settes det frem krav om at lite



produktive offentlige ytelser som tilskudd til mat og husly, sosiale tjenester og sosiale overføringer bør enten skjæres ned eller tas bort. Slike nedskjæringer rammer selvfølgelig hardest fattige mennesker som er avhengige av slike ytelser, og deres livssituasjon forringes. En undersøkelse fra Zimbabwe viser at den fattigste del av befolkningen reagerte på innføringen av de såkalte SAP (Structural Adjustment Programs) med å skjære ned på maten og bare spise to måltider om dagen i stedet for tre. En historisk analyse av borgerkrigen på Sri Lanka tar utgangspunkt i kravene fra Verdensbanken om at subsidiene på ris og parafin til hjemmelysning måtte fjernes, om Sri Lanka skulle få lån. Subsidiene gikk til den fattigste del av befolkningen, som var tamiler. Dette bidro til å utløse det opprøret som ble fortsatt inn i en omfattende borgerkrig.

De direkte virkningene av økonomisk vekst er vanskeligere å legge under lupen, blant annet fordi økonomisk teori ikke har klargjort de teoretiske forbindelsene mellom ulike typer økonomisk vekst og fattigdomsutvikling. Empirisk vet vi at ulikhetene innen et samfunn øker under økonomisk vekst. Vi vet at noen klarer å nyttiggjøre seg den økonomiske veksten og komme seg ut av fattigdom. Vi vet også at nye fattigdomsgrupper skapes, og at noen synker ned i enda

dypere fattigdom enn før. De fire tigrene i Sør-øst Asia er gode eksempler på alle tre typer utvikling. Den brasilianske økonomi er på opptur, men hver dag er det noen hundre unger som dør av underernæring og fattigdomsrelaterte sykdommer. Men vi vet lite om hvem det er som ikke klarer å komme ombord på det økonomiske hurtigtoget, og hva som skal til for å få dem ombord. Det er i alle fall ikke kvinner som inviteres med i de første togene.

Her foreligger det forøvrig to hypoteser. Den ene forutsetter en overringseffekt (trickle down) som innebærer at en oppblomstring av den generelle økonomien, vil spre seg nedover også til de som sitter med sine små lokale mikro-økonomier, og gi dem flere kjøpekraftige kunder for sine tjenester og varer. De fattige kvinner som jobber som hushjelper eller selger sine «back yard» produkter, vil få bedre priser og dermed en bedre økonomi. Totalresultatet må da veies opp med økende priser på de varer de selv må kjøpe.

Den andre hypotesen tar som utgangspunkt at fattige kvinners mikro-økonomi er hektet av den øvrige samfunnsøkonomi, slik at verken en økonomisk nedgang eller en sterk økonomisk vekst i noen særlig grad påvirker deres egen økonomiske situa-

sjon. De har allerede funnet seg strategier på et lavt økonomisk nivå, som kan operere uavhengig av det som skjer i storsamfunnet ellers. Da oljekrisen slo til for fullt i Afrika, var det ikke først og fremst de fattige kvinner som ble rammet av den generelle nedgangen. De lå allerede på samfunnets økonomiske bunn, og hadde lært seg å overleve på det vesle de hadde.

Det vi selvfølgelig ikke vet noe om, er hvordan fattigdommen ville ha sett ut i dag, om det ikke hadde vært for både økonomisk vekst og omstrukturingsprogrammer. Den absolutte fattigdommen, dvs. de grunnleggende behov for mat og beskyttelse kunne ha vært verre. Men den relative fattigdommen blant de dårligst stilte, dvs. fattigdom i forhold til øvrige levekår i samfunnet, ville pr. definisjon ha vært bedre, fordi en større del av befolkningen ville ha fått forverrete levekår. Det er slike paradokser man hele tiden møter innen fattigdomsforståelse.

Viktig er det i alle fall å følge utviklingen av fattigdom i forhold til den økonomiske veksten fremover, hvis vi ønsker å forstå noe om hvordan fremtidens fattigdomsmønster vil bli.

### **Urbanisering av fattigdom**

La meg trekke frem et annet viktig fenomen som vil være med å påvirke den fremtidige fattigdomsutvikling.

Omtrent to milliarder av verdens fem milliarder mennesker bor nå i byer, og mange av dem bor i megabyer med millioner av mennesker. I løpet av de siste par tiår har vi sett både hvordan fattige mennesker flytter fra utarmete bygder, og hvordan det etableres overfylte ghettos av fattige mennesker i storbyene. Prognoser viser at i løpet av neste generasjon vil det bo flere mennesker i byer enn på landsbygda. Dersom det ikke settes inn tiltak, vil byfattigdommen vokse fortere enn fattigdommen på bygda.

Fattigdom på bygdene, den rurale fattigdommen, er langt på vei en beskrivelse av hvordan utviklingen i det moderne samfunn har brutt ned sosiale mønstre på landsbygda. Ny teknologi, kapitalopphopping, internasjonalisering av handel med landbruksprodukter, uettige politiske avgjørelser, sentralisering av avgjørelser, og endringer i demografien, er noen av de utviklingstendenser som har bidradd til å gjøre bygdene til en periferi hvor fattigdommen hoper seg opp. Det er såvisst ingen grunn til å romantisere livet på landsbygda før i tiden. Men mange kunne i alle fall livnære seg fra jorden. Nå flykter folk fra periferien inn til hva de oppfatter som sentrum og nye muligheter.

Flyttingen foregår ofte i flere trinn. Fra landsbygda til en mindre by. Fra

den mindre by til en noe større, før turen går til en av megabyene. Flyttingen av familien kan også foregå i flere omganger, hvor ett av medlemmene sendes i forveien. Før var det ofte en av mennene som ble sendt ut. Nå er det ofte en av kvinnene, fordi byene tilbyr flere arbeidsmuligheter for kvinner. Det finnes et utall av forskjellige flyttemønstre og overlevelsesstrategier. Resultatet er i alle fall at både byene, byproblemene og byfattigdommen øker.

UNESCO har gjort megabyproblemer til et av sine forskningstemaer. FN setter bosetting på dagsorden på sin neste store konferanse om Habitat som skal holdes i Tyrkia i 1996, mens WHO lenge har hatt gående et prosjekt om «sunn» byutvikling (Healthy cities), hvor helseaspektet også omfatter de sosiale sidene ved helse.

De amerikanske forskningsråd har gjort studiet av «the urban underclass» til et sentralt forskningsområde, og historikere, samfunnsvitere, økonomer, psykologer og filosofer har de siste årene jobbet sammen for å få frem kunnskaper om de ghettone av svarte amerikanere og latinamerikanske innvandrere som er blitt en markert del av de amerikanske storbyene. Mens Ford Foundation finansierer et omfattende forsknings-

prosjekt om byfattigdom i den 3. verden. Selv om det er store forskjeller mellom leveforholdene i slumkvarterene i amerikanske storbyer og leveforholdene i slumkvarterer i megabyer i Afrika, Asia, eller Latin Amerika, så har byfattigdommen også en del fellestrekk. Felles for dem alle er en sårbarhet (vulnerability) som skapes der hvor store konsentrasjoner av mennesker finnes. Her er det i alle fall fire typer risiko som øker de fattiges sårbarhet.

Risikoen for *helseproblemer* øker, fordi bostedene til de fattige ligger presset sammen der hvor tomteprisene er lavest p.g.a. miljøforurensing, tungindustri, støy og manglende infrastruktur som rent vann og kloakk. Den tette bosetting øker sannsynligheten for smitte og stress.

Risikoen for ytterligere fattigdom øker på grunn av byenes *pengeøkonomi*. Den viktigste ressurs for fattige som bor i byen er salg av egen arbeidskraft. Det gjør dem mere sårbare økonomisk, fordi det urbane arbeidsmarkedet krever høyere grad av spesialisering, varer kjøpes ferdigprodusert, og prisnivået gjennomgående er høyere enn på bygda. Her kan kvinner ha et fortrinn, fordi det kan finnes et bedre marked for deres tjenester, blant annet som hushjelp. Selve kommersi-

aliseringen kan i tur og orden bidra til å reprodusere byfattigdommen, fordi overlevelse er avhengig av tilgang til kontanter, og barna må derfor trekkes inn som arbeidskraft ute eller hjemme i stedet for å gå på skole.

Risikoen for å bli del av *sosiale oppløsningstendenser* øker i den delen av byene hvor fattige og tilflyttere slår seg ned. Tilflyttere kommer med mange slags bakgrunn og begrunnelser for sin flytting, og områdene er preget av stor gjennomtrekk. Det innebærer et heterogent kulturelt utgangspunkt, og mindre intern sosial kontroll. Sosiale relasjoner settes under press, og innslaget av familier med kvinnelige eneforsørgere er høyt. Gatebarn og halvkriminelle ungdomsgjenger er blitt et økende fenomen, samtidig som den organiserte kriminalitet får sterkere grobunn der hvor normene er sprikende eller svake. Det er beboerne i de fattige bydelene som utsettes mest for denne kriminaliteten, og de har verken forsikring eller politi som hjelper dem med å få eiendeler tilbake.

Risikoen for å komme i *uønsket kontakt med politi og myndigheter* er også større blant de byfattige. Myndighetenes rolle i forhold til fattige mennesker, og spesielt de som bor i konsentrerte ghettoer, er først og fremst kontrollerende. Politiet har,

eller tar, myndighet i forhold til fattige mennesker som de ikke ville ta i bruk overfor vanlige borgere. Byråkratiet handler etter regler som ikke tar i betraktning en annerledes atferd og de overlevelses-strategier som fattige har utviklet for å leve med fattigdommen. Korrupsjon rammer i særlig grad de fattige, fordi de mangler beskyttelse. De ofte uregulerte boforhold øker sannsynligheten for plutselig utkastelse og tap av de få eiendeler de fattige eventuelt eier. Det er da også et gjennomgangstema i mange undersøkelser av befolkningen i slumkvarter at de lever i stadig angst for kontakt med politi og myndigheter og andre representanter for storsamfunnet. De forventer at slike kontakter vil øke deres usikre tilværelse, både økonomisk og sosialt. Kvinnene forventer også at de kan komme til å betale for kontakten med seksuelle gjenytelser. Kontakter unngås så vidt det er mulig, og kan dermed bidra til ytterligere underminering av de fattiges aksept av storsamfunnets normer.

De fire typer risiko som er trukket frem her, er for så vidt uavhengig av hverandre, men de møtes gjennom de urbane bosettingsmønstre til de fattige. Tilsammen skaper de en negativ synergi. Men hver for seg krever de helt ulike strategier for å dempe sårbarheten blant de byfattige.

**Hvilke globale strategier står til rådighet?**

Det er ikke enkelt å få til globale strategier for å gjøre noe med fattigdommen. Det bærer de spinkle resultatene fra Det Sosiale Toppmøte for noen måneder siden vitne om.

Likevel er det viktig å fortsette å hamre ut alternative strategier. De følgende sju utgjør noen av mine personlige preferanser.

1. Fattige mennesker, og spesielt fattige kvinner, er omtrent usynlige, fordi den offentlige statistikk ikke bringer dem frem. I land med en godt utbygd statistikk, bør antall fattige tallfestes på flere ulike måter, basert på flere ulike definisjoner av fattigdom. Ved å bruke flere ulike definisjoner av fattigdom, er det mulig å få frem både det komplekse bildet av fattigdommen, og det er mulig å legge grunnlag for en offentlig og mer nyansert diskusjon om fattigdommens innhold og natur. Noen av disse definisjoner bør være internasjonale, slik at fattigdomsutviklingen innen ulike land kan sammenliknes.

I land med dårlig utbygd offentlig statistikk bør estimater forbedres og utbygges. Satelittfotografier kan med enkle midler tas i bruk for å fastlegge omfang og endringer i slumbebyggelse. Når fotomaterialet sammenholdes

med mindre feltundersøkelser innen utvalgte områder av slumkvarterene, vil det være mulig å forbedre nåværende estimater betydelig. Gjennom feltundersøkelser vil det likeledes være mulig å få frem kvinneandelen i fattigdommen.

Synligheten vil øke på to måter. Dels ved å få frem tallene. Dels ved at det blir et offentlig ansvar å fremskaffe slike tall.

2. Jeg har tidligere nevnt to sentrale typer utvikling som vil få betydning for den videre utvikling av fattigdom, nemlig økonomisk vekst og urbanisering av fattigdom. Temaet for dette seminaret, feminisering av fattigdom, er en tredje sentral type utvikling.

Hvis vi vil gjøre oss noe håp om å bremse fattigdomsutviklingen, og kanskje til og med forsøke å snu den, så må slike tendenser følges med politiske og forskningsmessige argusøyne. Det er som nevnt, allerede mye forskning på gang omkring urbaniseringsprosesser, men de politiske pådrivere innen dette feltet er det vanskeligere å få øye på.

Det finnes mye mindre forskning omkring feminisering av fattigdom, men her er til gjengjeld de politiske argusøyne vel utviklet. Kvinne-nettverk som for eksempel DAWN

(fra tredje verden land), et omfattende antall NGO'er, og stadig flere kontorer innen FN systemet og nasjonale organer har henholdsvis tatt og fått ansvar for kvinnespørsmål. I en viss utstrekning settes også fattige kvinner i fokus. Vårt eget NORAD skal ha honnør for å være en av de tidlige igangsettere her.

Forskningen omkring konsekvenser av ulike typer økonomisk vekst har et bredere fokus enn det en oppfølging av fattigdomsutviklingen ville gjort ønskelig. Det er heller ikke et omfattende politisk engasjement her, fordi den økonomiske veksten først og fremst oppfattes som et gode.

Vi trenger en slags monitoring eller et overvåkingssystem som nøye følger de ulike tendenser som vi vet bidrar til å skape fattigdom i stort omfang. Det er viktig at det finner sted forskning. Men det er også nødvendig at det utvikles et system som har ansvar for å følge utviklingen og for å gi tilbakemeldinger om hva som skjer.

3. På Det Sosiale Toppmøte ble det lagt frem det såkalte 20/20 forslag som innebærer at 20 prosent av u-hjelpen øremerkes for sosiale formål i mottakerlandet, og at 20 prosent av bruttonasjonalproduktet i mottakerlandet likeledes øremerkes for sosiale formål. Det ble bare et uforpliktende

vedtak på dette forslaget i sluttdokumentet fra Toppmøtet.

Ett av problemene på Toppmøtet var at man prøvde å få gjennomslag for så mange gode formål på samme tid, at de slo hverandre i hjel. Dermed ble det heller ikke avklart hva som skulle menes med «sosiale formål» i 20/20 avtalen. Om man nå hadde konsentrert seg om noen få konkrete tiltak, ville både gjennomføring og oppfølging ha blitt lettere.

To områder peker seg spesielt ut, fordi det er innen slike avgrensede områder det er mulig å bremse feminiseringen av fattigdom. Kvinner bruker en stadig økende del av sin arbeidskraft på å hente vann og på å gi omsorg til de i familien som blir syke av forurenset vann. Utdanning er sannsynligvis den beste nøkkel til å komme ut av fattigdom. Kvinner og jenter har både mindre leseferdighet og utdanning enn menn og gutter. Her kunne man tenke seg en øremerking av disse to formål i en 20/20 avtale, eller for eksempel i en 10/10 avtale, som skulle løpe helt til målene om rimelig adgang til ikke-forurenset vann og grunnutdanning for alle, var oppfylt. Det er målsettinger som investerer i nasjonale ressurser, og det kan hjelpe til å gjøre dem politisk gangbare.

Problemet med adgang til rent vann er

at det krever en omfattende infrastruktur og langtidsinvesteringer. Adgang til grunnutdanning krever en relativt liten infrastruktur. Det ser vi for eksempel fra Cuba. Dessuten har obligatorisk skolegang den sideeffekt som før tiden er oppe til diskusjon, at den vil bidra til å holde barnarbeid nede.

NORAD har allerede lagt seg på en strategi med utdanning til kvinner og jenter. Jeg tror de hadde kommet langt, om de hadde koplet denne strategien direkte til 20/20 forslaget i København.

4. Det pågår allerede mye aktivitet innen mange organisasjoner for å avhjelpe fattigdom og legge forholdene til rette for å dempe den videre fattigdomsutvikling. Likevel har vi en massiv fattigdom som ikke synes å minke. Det er vel ikke alle som er så pessimistiske som en representant for GTZ (en underavdeling av det tyske NORAD), som på en av CROP's konferanser reiste seg opp og sa: I de seneste årene har vi foret 1.2 milliarder DM inn i bekjempelsen av fattigdom, og jeg kan ikke se sporene av det noe sted. (Og det varmet våre forskerhjerter, da han føyde til: Det skyldes først og fremst at vi mangler et godt teoretisk grunnlag for vårt arbeid).

Men noen av alle de mange tiltak som har vært satt i verk, har virket

etter sin hensikt. Grameen-banken i Bangladesh og grasrotsbevegelser i Latin Amerika er noen av de eksempler på suksess som ofte siteres. Det vi trenger er en databank over strategier som synes brukbare. Det er nødvendig å få en samlet oversikt over hvilke strategier som har ført frem i hjelpearbeidet, slik at de kan prøves ut også av andre organer. Vi trenger å vite mer om hvilke kriterier for suksess som anvendes, under hvilke forhold strategien har vært anvendt med godt resultat, og hvor vidt virkningen av tiltaket kan anses å ha hatt effekt over tid.

5. Arbeidet med fattigdomsbekjempelse ligger komfortabelt innen et harmoniperspektiv, som ikke alltid stemmer overens med virkeligheten. Jeg tror det er nødvendig å utfordre tesen om at alle de aktører som på ulike vis gir uttrykk for at de ønsker å avhjelpe fattigdommen, virkelig arbeider hen mot et felles mål om bekjempelse av fattigdom. Jeg refererer her til mer grunnleggende prinsipper enn den korrupsjon som er til stede i forbindelse med ulike hjelpetiltak.

På den ene siden er fattigdommen del av et sosialt og symbolsk hierarki. Jo lenger fattigdommen har vart, desto mer etablert er hierarkiet blitt. Både overføringer innen et land og hjelpetiltak utenfra, bidrar til å forrykke

dette hierarkiet, hvis hjelpen er av et visst omfang.

Det er ikke bare de mest velstående som utfordres. Alle andre innen hierarkiet utfordres. Undersøkelser viser at det er de nesten-fattige, dvs. de som så vidt ligger over de fattige, som reagerer mest negativt. De mister «sin» underklasse.

På den andre siden, og det er noe vi ofte glemmer i all hjelpsomheten, er fattigdommen både funksjonell og nyttig for andre deler av samfunnet.

De fattige er en billig reservearbeidskraft for deler av industrien. Deres tilstedeværelse bidrar til å presse ned lønninger. De utgjør en mobil og styrbar arbeidskraft. Hvis de fattige fikk bedre kår, ville deres arbeidskraft bli mindre mobil og styrbar, jf. fruktplukkerne i USA og landarbeiderne i Latin Amerika.

De fattige kjøper de produkter vi andre ikke vil ha. Dermed utnyttes den nasjonale økonomien og investeringene i produksjonen bedre.

De fattige legitimerer politisk handling. Politikere og byråkrater kan handle på vegne av de fattige uten å innhente deres samtykke. «Den tause majoritet» kan brukes til mange formål, også til formål som går i mot deres interesser.

Den som skal forstå fattigdommen, er nødt for å erkjenne at det også er mange slike interesser for å opprettholde fattigdom, som det er nødvendig å ta i betraktning, når vi skal analysere hvorfor vi ikke kommer videre i bekjempelse av fattigdommen. Harmoniperspektivet bør byttes ut med konfliktperspektivet, ikke bare i akademiske diskusjoner, men også i den politiske virkelighet.

6. Størsteparten av fattigdomsforskningen så langt har rettet søkelyset mot de fattige og deres levekår. Vi vet etter hvert nok om fattige mennesker. Men de fattige lever i symbiose med det øvrige samfunn, og tiden er nå kommet til i mye sterkere grad å rette søkelyset mot de ikke-fattige og den atferd de utviser som bidrar til å opprettholde fattigdommen.

En europeisk undersøkelse viste for eksempel at folk flest mente overdreven alkoholbruk var den viktigste grunn til fattigdom. I Norge mente nærmere halvparten av befolkningen det samme. Det tyder på at vi trenger en massiv folkeopplysning for å formidle de mer komplekse årsaksforholdene til fattigdom.

Vi trenger også å vite mer om hva som skal til for å åpne opp samfunnet for de fattige og gi dem større mulighet for deltakelse. Den såkalte «fattig-



domskrigen» i USA som løp gjennom 60-årene, konsentrerte seg om å gi de fattige ferdigheter som de kunne bruke i storsamfunnet. Men det hvite samfunnet åpnet ikke uten videre opp arbeidsplasser og sosiale rom for de fattige og de svarte. Nå har EU lansert et stort forskningsprogram om «social exclusion» hvor de skal se nærmere på hvilke prosesser det er som bidrar til å ekskludere de fattige.

CROP har satt i gang et forskningsprosjekt om hvilke bilder eliten i ulike land har av fattigdom og de fattige. Det begrunnes med at det er her viktige avgjørelser treffes som både direkte og indirekte vil ha betydning for fattigdommens videre utvikling.

7. Det finnes ikke mange internasjonale instrumenter for å påvirke fattigdommens videre utvikling. Den internasjonale lovgivningen om mennes-

kerettigheter er her en mulighet som bør utvikles til også å omfatte fattigdom.

En av de problemstillingene som er lagt frem er en sammenlikning mellom den situasjonen som skapes under tortur og den situasjonen som skapes under langvarig og ekstrem fattigdom. Kravet på beskyttelse synes å være den samme, men «overgriperne» i den ekstreme fattigdomssituasjonen er ikke lette å identifisere.

En annen problemstilling ligger i å få frihet fra sult, frihet fra å måtte drikke forurenset vann og frihet fra analfabetisme godtatt som grunnleggende menneskerettigheter.

La denne siste setning stå som min oppsummering av foredraget.

Bergen, 23. juni 1995