



NSP är utformat så att byråden röstar fram genom val där alla vuxna, både kvinnor och män, har rösträtt.

# Att sätta de sista först

## Utveckling underifrån genom byutvecklingsråd

TEXT: ANDREAS STEFANSSON

**S**edan 2003 pågår en landsomfattande utvecklingsinsats som både i omfattning och utformning saknar motstycke i den afghanska historien. Det gäller det Nationella solidaritetsprogrammet, NSP och den mobilisering av byutvecklingsråd (Community Development Council, CDC) som programmet bygger på.

NSP syftar till att stimulera utveckling underifrån samtidigt som det skapar grunden för ett legitimt styrelseskick på bynivå. Programmet är unikt i den bemärkelsen att det sätter lokalsamhället i förarsätet för utvecklingsprocessen och ombesörjer för allas deltagande, oavsett kön eller etnicitet. Hittills har drygt två tredjedelar av alla afghanska byar mobiliserats i CDC.

NSP är utformat så att CDC (i fortsättningen kallat byråd eller råd) röstar fram i byn genom val där alla vuxna, både kvinnor och män,

har rösträtt. Rådet tränas därefter i såväl administration som projektledning. En byutvecklingsplan upprättas av rådet där byns behov formuleras och sätts i prioritetsordning, varefter projektförslag utformas för att möta dessa behov. Förslagen lämnas in till ministeriet för landsbygdsutveckling som granskar dessa utifrån uppsatta kriterier. När förslagen godkänns betalas medel ut till råden som får ansvaret att genomföra projekten. Typiska byrådsprojekt inbegriper elförsörjning (ofta små vattenkraftverk eller solceller), vattenförsörjning och sanitetsinsatser, offentliga anläggningar (till exempel skolor, kliniker, bad och samlings-salar) och inkomstgenererande verksamheter (exempelvis mattväveri, fruktodling och boskapskötsel).

**HELA NSP-PROCESSEN**, från mobilisering av byar och val av råd till genomförande av byrådsprojekt, handleds av enskilda organisationer

som kontrakterats av ministeriet för landsbygdsutveckling. SAK har tagit på sig en sådan roll i provinsen Wardak och har tills dags datum handlett cirka 700 byar och deras råd. När ett råd handletts fram till färdigställandet av ett byutvecklingsprojekt anses den ha "tagit sin examen" varvid organisationens handledningsansvar upphör.

**I OCH MED NSP** har utvecklingsprocessen i Afghanistan efter talibanernas fall fått goda förutsättningar att inte bara förankras i, utan också i viss utsträckning utformas och styras av, lokalsamhället. Man talar om ett paradigmskifte och programmet har uppmärksammats internationellt som ett intressant och lyckat exempel på god utvecklingspraxis. Fattigdomsbekämpning blir nu inte enbart det som mäts på makroplanet där man lätt förblindas av nationell ekonomisk statistik och lockas att utforma centralt planerade insatser som pådyvlas befolkningen. Istället sätts fokus på ▶

► att ge de fattiga möjligheterna och kapaciteten att själva identifiera sina behov och styra hur de åtgärdas. Marginaliserade grupper såsom kvinnor och etniska minoriteter dras in i processen. Frågeställningen om vad utveckling egentligen är blir något som lokalsamhällena själva får svara på utifrån sina egna prioriteringar.

**SER MAN PÅ ENSKILDA** organisationers roll i NSP så blir det också tydligt att ett skifte skett i Afghanistan. Från att huvudsakligen ha varit förmedlare av tjänster och humanitär bistånd som i stor utsträckning planerats av organisationerna själva, går man nu till att bli mer av kapacitetsbyggare och handledare där målgruppen – i SAKs fall landbygdsbefolkningen i allmänhet och kvinnor, barn och människor med funktionshinder i synnerhet – förses med kunskap, verktyg och strukturer för att själva ta sig ur fattigdom – *hjälp till självhjälp*, som den gamla devisen lyder.

Denna nya roll för enskilda organisationer stämmer väl överens med SAKs policy där det klargörs att all verksamhet i både behovsanalys och genomförande ska karaktäriseras av folkligt deltagande. Den rimmar också väl med den starkare tonvikt som SAK under de senare åren lagt på ett rättighetsbaserat utvecklings-samarbete, vilket betyder att det utöver ett fattigdomsperspektiv numera också finns ett rättighetsperspektiv som genomsyrar verksamheten. Det senare perspektivet innebär att målgrupperna ses som aktörer som har rätten att själva formulera och styra sin utveckling och där alla individer har rätt att delta. Som enskild organisation går man då in i ett slags partnerskap med målgruppen där man försöker stärka deras kapacitet att möta sina egna behov, möjliggöra för marginaliserade grupper deltagande samt tillsammans utveckla kunskap och verktyg för att målgruppen ska kunna utkräva sina rättigheter gentemot stat och andra ansvarsinstanser i samhället.

**SAKS FEMÅRIGA** erfarenhet av NSP utgör en viktig källa för slutsatser kring de utmaningar som Afghanistan

” SAKs femåriga erfarenhet av NSP utgör en viktig källa för slutsatser kring de utmaningar som Afghanistan står inför vad beträffar demokratisk utveckling underifrån. En sådan utmaning är kvinnors inflytande.

står inför vad beträffar demokratisk utveckling underifrån. En sådan utmaning är kvinnors inflytande.

Medan NSP uppmanar till att sträva mot könsjämvikt i rådets sammansättning, lämnas samtidigt utrymme åt att detta inte alltid är realistiskt under rådande lokala normer. Den handledande parten får då i uppdrag att stimulera fram samtal om alternativa vägar för att säkra kvinnors deltagande. I SAKs fall har detta tagit sig uttryck i att vi, i de mest konservativa distrikten av Wardak, sett etablerandet av könssegregerade råd som en lösning där överläggningar mellan manliga och kvinnliga råd huvudsakligen sker genom familjeband. I och med att NSP kräver att minst tio procent av rådets projektmedel går till verksamhet som direkt gynnar kvinnor, garanteras sådana separata kvinnoråd åtminstone ett visst, om än otillräckligt, inflytande över behovsanalys och prioriteringar.

Paradoxalt kan tyckas att dylika lösningar i praktiken ibland visat sig ge kvinnor ett större beslutsutrymme än i råd med blandad besättning. I de senare riskerar nämligen kvinnor att tvingas till tystnad. På sikt blir utmaningen att försöka få denna, för många byar nya, erfarenhet av kvinnligt inflytande bärkraftig så att

en utveckling sker mot ett allt större beslutsutrymme för kvinnor.

**EN ANNAN UTMANING** är den som berör förhållanden i lokalsamhället mellan å ena sidan traditionella/informella institutioner såsom *jirga* eller *shura*, och å andra sidan byråden. NSP-programmet har emellertid utformats utifrån en förståelse för den traditionella afghanska praxisen kring mobilisering för kollektiva beslut och arbete, så det finns öppningar i programmet för ett flertal olika förhållningssätt. Sådana kan inbegripa allt från strikt roll- och maktfördelning mellan *jirga/shura* och byråden, via samförståndsmodeller där ständiga kompromisser utmejslas, till fall där byråden helt ersatt de traditionella styrelseformerna.

En skillnad mellan *jirga/shura* och byråden är att de förra ofta sammankallas ad hoc för att lösa ett större problem, medan byrådet däremot är en bestående grupp som regelbundet följer och styr byutvecklingen. En annan skillnad är att de traditionella råden endast består av män där representation byggs på ålder, släktskap och resursbas, medan byrådet har legitimitet genom att vara valt. Här är också deltagandet av kvinnor och minoriteter tryggt. I praktiken har det dock visat sig att flera av de tongivande representanterna för traditionella råd också finns invalda i byråden och det är inte ovanligt att byråden sammankallar *jirga/shura* för att lösa problem eller förankra större beslut. Ändå kan man dra slutsatsen att en förskjutning börjat ske mot ett mer demokratiskt och representativt styrelseskick på bynivå. Att det ibland

# Grattis

## Lina Ahnby i Munkedal

Du vann boken *Afghanistan* i dragningen bland alla de som svarade på Afghanistan-tipset på bokmässan i Göteborg. Totalt 122 personer deltog i tävlingen. Vi skickar boken på posten.



**Trevlig läsning!**



**Traditionellt sett** har det främst varit män som deltagit i beslutsfattandet men i och med NSP arbetar SAK aktivt för att få in kvinnorna i beslutsprocessen.

blir konflikt är till viss del oundvikligt i all utveckling där ojämlika makstrukturen utmanas. Här gäller för SAK som handledande part att vara väl utrustad för att kunna främja dialog och bidra med förhandlingstekniker.

**EN TREDJE UTMANING** är bärkraftigheten hos byråden när NSP-medlemmarna. Om cirka fem år, när NSP-programmet beräknas fasa ut, måste byråden vara fullt etablerade, vara väl förankrade hos såväl myndighetsstrukturer som civilsamhällets aktörer samt ha utvecklade mekanismer för att stimulera inkomster. Flera handledande organisationer inklusive SAK har därför börjat uppmuntra byråden till att testa inkomstgenererande verksamheter och länka sig till institutioner för mikrokrediter. Ansträngningar görs också för att sammanlänka råden och de myndig-

heter som levererar samhällstjänster på distrikts- och provinsnivå. Slutligen har SAK också sedan några år tillbaka sökt stärka byråden genom att konsekvent jobba tillsammans med och igenom dem i våra egna program inom hälsa, utbildning, funktionshinder och landsbygdsutveckling. Exempelvis är därför SAKs hälso- och utbildningskommittéer på bynivå numera ansedda som underkommittéer till byråden. Den afghanska staten har nyligen tagit fasta på denna strategi och uppmanar nu alla enskilda organisationer att konsekvent arbeta genom byråder, inte bara för att ge dem inflytande över insatserna utan också för att de genom samarbetet ska växa och stärkas samt länkas in i resursflöden som bidrar till deras bärkraftighet.

**UTVECKLING UNDERIFRÅN** är blott en påbörjad process i Afghanistan

och det kommer att dröja länge innan man med säkerhet kan sja om den långsiktiga effekten av NSP och byråder och dess inverkan på samhällsutvecklingen i stort. En viktig dimension framöver kommer vara den roll byråden tillskrivs i den policy för lokal förvaltning och politisk styrning som för närvarande håller på att utarbetas av en specialtillsatt myndighet. SAK finns med i diskussionen och försöker som en viktig aktör i det afghanska civilsamhället påverka utformningen av denna policy, så att den i största möjliga mån sätter de sista först. ■

**Andreas Stefansson** är SAKs programchef och arbetar på kontoret i Kabul.

