

Människan i centrum för ett långsiktigt hållbart och effektivt humanitärt bistånd

**Svenska Röda Korsets förslag:
Lokalisering och finansiering**



Svenska Röda Korset



1. Sammanfattning och förslag

Det finns en betydande samsyn bland det humanitära systemets aktörer att en större andel av den humanitära finansieringen bör riktas till nationella och lokala aktörer för att uppnå högre effektivitet och bättre kvalitet. Samtidigt krävs finansieringsformer som skapar flexibilitet och förutom direkt livräddande insatser också inriktas på att förbereda inför, förebygga och föregripa kriser. De hinder som står i vägen för dessa reformer är av flera olika slag och måste angripas systematiskt och strategiskt.

Svenska Röda Korset föreslår att Sverige utarbetar **en strategi för lokalisering och effektiv finansiering**, för extern påverkan och intern vägledning, inom och mellan UD och Sida. Strategin bör bland annat leda till:

- › Finansiering av **nationella och lokala organisationers indirekta kostnader** för kapacitetsutveckling.
- › Bättre **riskdelning** mellan givare, intermediära, nationella och lokala organisationer.

- › Fortsatt humanitär **kvalitetsfinansiering** genom fleråriga, flexibla och icke-öronmärkta bidrag.
- › En förändrad **anslagsstruktur** som samordnar och integrerar stöd till förberedande, förebyggande och föregripande utvecklingsinsatser, inklusive klimatanpassning, med direkt livräddande verksamhet.
- › Aktiv **påverkan på internationella och multilaterala intermediära organisationer** så att de behandlar nationella och lokala organisationer inte som underleverantörer av bistånd utan som autonoma aktörer som deltar i samordningsmekanismer och kan bygga egen kapacitet och långsiktigt planerar och utformar sin verksamhet.
- › Främja **lärande** från organisationer med en nätverksstruktur som kopplar samman global, nationell och lokal närvaro och verksamhet.

2. Problemet

Genom bristande lokalt ägarskap fungerar inte det internationella humanitära systemet med den effektivitet som krävs för att möta utmaningarna i en värld med ökande behov i utdragna och komplexa kriser. Detta är ett problem av högsta prioritet för Svenska Röda Korset (SRK) som del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Mot bakgrund av problemanalysen nedan presenterar SRK här ett förslag om hur regeringen, som led i prioriteringen av det humanitära biståndet, kan utöva internationellt ledarskap genom en strategi för lokalisering, tillsammans med en mer ändamålsenlig anslagsstruktur. Arbetet bör särskilt bidra till att frågan gör konkreta framsteg vid den Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen i oktober, 2024.

I de flesta samhällen hanteras olyckor, småskaliga kriser och katastrofer av grannar, släktingar, och lokala organisationer, församlingar och myndigheter. Det som drabbar enskilda eller ett fåtal hushåll kan avhjälpas med lokala resurser och den kapacitet som finns på plats. Förståelsen av lokal kontext och akuta behov finns naturligt hos dem som bor och verkar där kriserna äger rum. När katastrofala händelser drabbar många människor över stora områden, och under en lång tid, träder det internationella humanitära systemet in för att bistå, om extern hjälp tillåts av landets myndigheter och krisen får tillräcklig internationell uppmärksamhet.

Nationella och lokala organisationer har dock ofta större förutsättningar att uppnå hållbara resultat, som del av ett institutionellt landskap, före och efter en kris. Väl fungerande institutioners roll i att bygga motståndskraftiga samhällen är väldokumenterad.

I och med att kriser internationaliseras förskjuts beslut, behovsanalys och resursers ursprung från det lokala samhället till ett globalt system som följer en annan logik, utvecklas med en annan dynamik och drivs av andra incitament. Då riskeras förlust av kunskap, kvalitet och effektivitet, där lokala institutioner undermineras och riskerar tappa i förmåga och legitimitet. I de fall de har

en aktiv roll är det ofta som underleverantörer, kontrakterade av de stora multilaterala biståndsaktörerna. Dessa benämns då *intermediärer*, det vill säga ledet mellan givaren och den genomförande organisationen. De finansierar vanligen bara de lokala organisationernas direkta kostnader som då berövas förmågan till långsiktig planering och att själva definiera och bestämma över sina mandat. När internationella organisationer ger kapacitetshöjande stöd till nationella och lokala organisationer begränsas det ofta till finansiell förvaltning och rapportering, snarare än innehållsmässiga och programrelaterade frågor. Många organisationer vittnar om bristande samordning mellan givare och intermediärer, både när det gäller krav på rapportering och eventuellt kapacitetsstöd.

Frågan om den humanitära verksamhetens lokalisering i relation till dess ibland dränerande internationalisering uppmärksammades vid det humanitära toppmötet i Istanbul 2016, som resulterade i en "Grand Bargain" av gemensamma åtaganden från givare och humanitära organisationer för att komma till rätta med systemets brister.¹

Lokalisering kan definieras som *den process som erkänner, respekterar och stärker lokalt och nationellt ledarskap så att humanitär verksamhet blir så lokal som möjligt och så internationell som omständigheterna kräver.*

Det överenskomna målet är att 25% av den humanitära finansieringen ska förmedlas direkt eller via intermediärer till lokala organisationer. Under 2018–21 fick de bara del av 1–3% av FN:s humanitära appeller.

Många av de problem som angripits i det humanitära reformarbetet har sett åtminstone dellösningar. Men delegeringen av beslutsförmåga och resurser till lokala organisationer och myndigheter, det vill säga den fråga som fått mest uppmärksamhet, har gjort minst framsteg. Även om det önskvärda med lokalisering är allmänt accepterad finns uppenbarligen en stor tröghet i att realisera detta mål. Många hinder har identifierats: från givarnas brist på anpassning av regelverk och rapporteringssystem, till svärpåverkade maktförhåll-

¹ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

landen där nedärvda attityder, de stora organisationernas egenintresse och geopolitik står i vägen för verklig förändring.

Inte sällan tar de internationella och multilaterala organisationerna själva på sig en direkt genomförande roll. Att lokala aktörer inte ges resurser och förutsättningar att spela sin roll beror uppenbarligen på problem på systemnivå.

Även om många givare och internationella organisationer nu uppmärksammar att målet om lokalisering har gjort få framsteg, saknar många fortfarande tydliga strategier som ger intern vägledning och utåtriktad information om hur målet ska uppnås. Inte heller ställer givarna krav på de intermediära organisationerna och följer upp att deras avtal med lokala aktörer främjar lokalisering. Att kunna agera så, ställer krav också på givarnas och intermediärernas egen kapacitet. Vid långvariga kriser uppstår lätt bristande kontinuitet och möjligheter till eget lärande inom de internationella organisationerna genom deras snabba omsättning av internationell personal.

I vissa krisländer, till exempel Ukraina och Myanmar, har nationella och lokala organisationer bildat paraplyorgan och nätverk för att möjliggöra för mindre organisationer med begränsad kapacitet att ta emot direktfinansiering. Det stöd Ukrainiska Röda Korset tagit emot under åren före den ryska invasionen har tydligt ökat dess kapacitet att hantera internationell finansiering och leda och genomföra humanitär verksamhet i den komplexa miljö som nu råder.

Även om färdriktningen är klar är det viktigt att inte förenkla frågan om lokalisering. Den handlar inte bara om finansieringsströmmar, som kan vara relativt enkla att mäta. Ännu viktigare är att beslutsutrymme, handlingsfrihet och mandat flyttas från global till nationell och lokal nivå, ett mål som kan vara svårare, men inte omöjligt, att mäta.² Många stater präglas av ett auktoritärt och repressivt styre där det varken är önskvärt eller möjligt att samverka med nationella eller lokala myndigheter och där utrymmet för enskilda organisationer är starkt begränsat. Då krävs andra verksamhetsmodeller och relationer mellan givare, intermediärer och lokala aktörer än i öppna samhällen.

Förutom ökad lokalisering kräver ett effektivt humanitärt bistånd ändamålsenliga finansieringsformer. Många av dagens humanitära kriser har pågått under decennier och kan förutses fortsätta under överskådlig tid. Samtidigt har allt humanitärt arbete en utvecklingsdimension i att förbereda inför, förebygga och föregripa kriser som pågår kontinuerligt i samhällen, både innan och efter en kris. En sådan strategisk ansats kräver en bistandsstruktur där långsiktigt utvecklingsarbete även integrerar och finansierar långsiktig humanitär verksamhet, bortom det direkt livräddande. Det är en förutsättning för effektiv humanitär verksamhet. Hos många givare tar dessa komplementära verksamheter olika delar av biståndsbudgeten i anspråk samtidigt som de handläggs inom olika avdelningar och i skilda beredningsprocesser. Inte heller integreras det policyarbete som sker ifråga om lokalt ledd utveckling och civilsamhällets roll med det humanitära reformarbetet.³

Om samordning av dessa olika anslag får konkret och effektivt genomslag kan lokal och nationell motståndskraft byggas upp. De totala finansiella och mänskliga kostnaderna för denna typ av verksamhet är alltid mindre än när insatser sätts in efter det att krisdrabbade samhällen har slagits i spillror och människor tvingats migrera eller fly. Att förebygga är bättre än att bota.

2 <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/measuring-localisation-framework-and-tools/>

3 <https://www.dac-csreferencegroup.com/dac-recommendation-on-enabling-civil-society>



3. Pågående åtgärder

Inom den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen sker nu ett intensivt arbete för att uppnå konkreta framsteg i lokaliseringsfrågan inför den Internationella rödakors- och rödahalvmånkonferensen i oktober 2024, då ett resolutionsförslag kommer att läggas fram för stater och rörelsens olika delar (Internationella rödakorskommittén (ICRC), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) och de 191 nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningarna).

Det internationella reformarbetets utestående frågor drivs vidare av ett antal arbetsgrupper.⁴ Lokaliseringsgruppen, som leds av IFRC och Schweiz, föreslog vid sitt senaste möte den 20 mars 2023 tre åtgärder för att förbättra finansieringen av lokala organisationer: att mäta, offentligt rapportera om och göra åtaganden om att utarbeta strategier för att uppnå 25%-nivån, bland givare och internationella och intermediära organisationer.⁵

Det multilaterala humanitära systemets samordningsorgan IASC har nyligen rekommenderat att organisationerna bör finansiera lokala samarbetsorganisationers indirekta kostnader och göra så med icke-öronmärkta medel.⁶

Icke-öronmärkta och flexibla humanitära fonder som administreras på landnivå har i ökande grad utformats för att ge stöd till lokala humanitära organisationer. Dit hör FN:s CERF och Country-Based Pooled Funds, liksom IFRC:s DREF.

Sidas humanitära finansiering kan i princip vara flerårig men i praktiken kvarstår en strikt och konstlad åtskillnad mellan kortsiktigt livräddande och mer utvecklingsinriktat arbete som är en förutsättning för effektiva humanitära insatser. Dessutom skapar den ettåriga allokeringen av medel onödig handläggning både för givaren och för de humanitära organisationerna.

4 Kallades 'workstreams' till en början och i Grand Bargain 2.0 refereras det till 'caucuses'

5 <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/caucus-funding-localisation-endorsement-three-recommendations-caucus-members-march-2023>

6 <https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-financing/iasc-guidance-provision-overheads-local-and-national-partners>



4. Hur kan svensk biståndspolitik konkret stödja lokaliseringsagendan för humanitärt arbete?

Sverige deltog aktivt i förberedelserna och genomförandet av det humanitära toppmötet 2016, med särskilt ansvar för målet att öka den humanitära finansieringens kvalitet genom flerårigt och icke-öronmärkt finansiering. Genom sin omfattande humanitära finansiering, långa erfarenhet och goda renommé, har Sverige förutsättningar att fortsatt spela en framträdande roll i att effektivisera det humanitära systemet.

Styrande för svenskt agerande bör vara **principen om subsidiaritet** och att sätta **människan i centrum**. Inom humanitärt bistånd innebär det att beslut och insatser ska utformas så nära krisen som möjligt, det vill säga på lägsta ändamålsenliga nivå.

Det är viktigt att undvika en konstlad åtskillnad mellan långsiktigt utvecklings- och humanitärt bistånd. Finansieringen behöver ge nationella och lokala organisationer möjlighet till det utvecklingsarbete som består av planering och uppbyggnad av kapacitet för såväl humanitär respons som katastrofberedskap, föregripande och förebyggande insatser.

Effektiv humanitär verksamhet måste också arbeta med att minska riskerna för framtida kriser. Detta kommer till uttryck i den globala Sendai-agendan om riskreducering, där Sverige spelat en framträdande roll, och har ytterligare ställts på

sin spets genom klimatförändringarna.⁷ Klimat-anpassning måste skydda utsatta samhällen, särskilt mot förluster och skador (loss & damage), som i och med COP27 kan förväntas få finansiellt stöd. Klimatfonderna under UNFCCC har gradvis omformats för att kunna finansiera också lokala myndigheter och organisationer.

Svenska Röda Korset vill föreslå ett antal konkreta områden där svenskt ledarskap kan ha stor betydelse för att främja lokalisering och mer effektiv finansiering:

- › **Sverige bör utarbeta en tydlig strategi för att främja lokalisering och effektiv finansiering.** Sverige har tillsammans med andra givarländer gjort ett principiellt åtagande inom ramen för det gemensamma humanitära reformarbetet men saknar interna riktlinjer liksom en externt kommunicerad strategi för påverkan. En svensk strategi bör ge hög prioritet åt samordning med andra givare liksom på överenskommelser med intermediära organisationer i deras relationer med lokala aktörer (se nedan).

⁷ https://reliefweb.int/report/world/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030-aconf224crp1?gclid=Cj0KCQjwi46iBhDyARIsAE3nVrb6KMiNozq99sfO_Jn_aVlu4B4ynRHpt7riciMvH95Jt2Cs-UBdVxd8aAmdzEALw_wcB

- › **Nationella och lokala organisationers indirekta kostnader (overheads)** bör finansieras, inte bara deras direkta operativa kostnader för att genomföra kontraktuppdrag. IASC:s nyligen publicerade vägledning om täckande av indirekta kostnader för lokala och nationella partner kan ge - styrning.⁸ Sverige bör se över de egna finansieringsmodellerna i samma syfte (se nedan) och driva frågan i internationella fora och i de multilaterala humanitära organisationernas styrelser. När bistånd hanteras av aktörer som vidareförmedlar resurser kan Sverige ställa krav på att indirekta kostnader omfattas av avtalen.
- › Bättre **riskdelning** mellan givare, intermediärer och lokala aktörer behövs för att främja lokalisering. Detta kräver en förändring av kontrollmekanismer från one-size-fits-all till skräddarsydda lösningar. Ett utkast till riskdelningsramverk med vägledande principer och mål för lokalisering har utvecklats av Risk Sharing Platform⁹.
- › Sverige har lett arbetet för **kvalitetsfinansiering** inom Grand Bargain, det vill säga finansiering som ger handlingsfrihet inom överenskomna ramar och möjlighet till snabb respons för mottagaren. Sverige bör fortsätta att konsekvent ge flerårig, flexibel och icke-öronmärkt humanitär finansiering och aktivt verka för att kretsen av givare breddas.
- › Sverige bör genom en **mer ändamålsenlig anslagsstruktur** särskilt främja långsiktiga utvecklingsinsatser där även långsiktig humanitär verksamhet, bortom det direkt livräddande, inkluderas och finansieras. Det är en förutsättning för en effektiv humanitär verksamhet. Det innebär stöd till förebyggande, föregripande, förberedande och återhämtande insatser tillsammans med kapacitetsstärkande stöd till lokala humanitära aktörer. En sådan anslagsstruktur samordnar och integrerar finansieringen och beredningen av insatser

från olika anslagsposter i kontexter med utdragna kriser och stor mänsklig sårbarhet.

- › För att hantera den komplexa problematiken kring lokaliseringsfrågan, med dess **operativa och politiska begränsningar**, behöver givare och intermediärer samarbeta för att se till att deras partnerskap med lokala och nationella aktörer stödjer det lokala ledarskapet. Sverige kan sätta press på internationella aktörer, särskilt FN-organen och andra internationella organisationer, att tänka mer på **kvalitet i partnerskapen**, för att undvika entreprenör-underleverantörsrelationer.
- › Sverige kan driva på så att tillträde till det humanitära systemets **ledar- och koordineringsmekanismer** för lokala organisationer säkerställs. Sverige kan även ställa krav på att alla aktörer som vidareförmedlar bistånd till lokala och nationella aktörer även ska **inkludera stöd till dessas institutionella kapacitetsutveckling**.
- › Lokala och nationella aktörer måste respekteras, stödjas och ges befogenhet att spela en ledande roll i krisinsatser i deras egna länder. Här finns mycket **att lära** från organisationer i Sverige som genom sin idémässiga grund, struktur och arbetsätt tillämpar en långt gången lokalisering. Dit hör den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen som verkar på global nivå genom IFRC och ICRC men även nationellt och lokalt genom nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar och dess finförgrenade nätverk av lokala kretsar i 191 länder. Dit hör också religiösa organisationer, särskilt kristna och muslimska, med arbetande systerförsamlingar som naturliga partners. Och dit hör även Svenska Afghanistankommittén, som sedan länge driver uthålligt utvecklingsarbete i en konfliktpräglad miljö, med en långt driven decentralisering av finansiering, beslut och verksamhet.

8 IASC Guidance on the Provision of Overheads to Local and National Partners <https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-financing/iasc-guidance-provision-overheads-local-and-national-partners>

9 <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/updates-risk-sharing-february-2023>