

Fokusering av Sveriges bistånd

Förslag till förhållningssätt

*71. Biståndet ska uppgå till en procent av BNI under hela mandatperioden.
Demokratifokuset stärks ytterligare. Demokratibiståndet ska öka och
biståndet ska fokuseras.*

(Januariavtalet)

Act Svenska kyrkan vill härmed bidra in i det politiska samtal om fokusering av Sveriges bistånd som pågår inom ramen för januariavtalet. Våra synpunkter utgår dels från vårt långvariga arbete med att följa och granska Sveriges biståndspolitik, dels från erfarenheten av att själv brottas med frågor om geografisk och tematisk fokusering av verksamhet som utgår ifrån Act Svenska kyrkans holistiska grundsyn.

12 november 2020

Sammanfattning

Förslag till utgångspunkter:

- Sveriges unika bidrag
- Allt hänger ihop, och det lokala ägandet behöver stärkas

Geografisk fokusering:

- Utarbeta kriterier för geografisk fokusering genom en öppen process.
- Fortsätt ge bilateralt och regionalt stöd till institutionsbyggande och motvindsfrågor (jämförbarhet och SRHR) samt till människorättsförsvarare och andra förändringsaktörer i medelinkomstländer.
- Arbeta mer med regionala strategier för att bland annat bevara flexibilitet och undvika en inlåsning av stöd till enskilda länder.
- Upprätthåll CSO-biståndets storlek så att svenska civilsamhällesorganisationer kan fortsätta verka i andra länder än Sidas programländer.

Tematisk fokusering:

- Värna Sidas mandat att anpassa insatser utifrån lokala kontexter, särskilt med hänsyn till coronapandemins konsekvenser och att det humanitära stödet behöver hänga ihop med det långsiktiga utvecklingssamarbetet
- Konsolidera Sidas kapacitet att säkerställa de perspektiv som ska integreras i alla insatser.
- Ta fasta på OECD-rekommendationen om att öka samordningen mellan Sidas geografiska och tematiska strategier, för att tillvarata synergier och undvika stuprör.

Humanitärt bistånd

- Ställ inte ökade behov av humanitärt bistånd mot engagemang i långsiktig utveckling, utan tydliggör sambandet och de ömsesidigt stärkande effekterna mellan olika typer av insatser.
- Värna den så kallade lokaliseringssagendan i det humanitära biståndet och de överenskommelser som gjorts i the Grand Bargain för att säkerställa mer makt och resurser i händerna på lokala aktörer.
- Säkerställ att de administrativa hinder som i praktiken fortfarande försvårar en ökad samverkan mellan humanitärt, långsiktigt och fredsbyggande arbete (triple nexus) undanröjs.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
- Sveriges unika bidrag.....	2
- Allt hänger ihop, och det lokala ägandet behöver stärkas.....	2
1. Bakgrund.....	4
1.1 Nuvarande inriktning.....	4
1.2 Åtaganden om fokusering.....	4
1.3 Rekommendationer från OECD DAC.....	5
2. Utgångspunkter.....	5
2.1 Metodfrågor och förhållningssätt.....	5
2.2 Förslag till utgångspunkter.....	6
2.2.1. Sveriges unika bidrag.....	6
2.2.2 Allt hänger ihop, och det lokala ägandet behöver stärkas.....	6
3. Analys och rekommendationer.....	6
3.1 Geografisk fokusering.....	6
3.1.1 Ökat behov av samordning.....	7
3.1.2 Låg- och medelinkomstländer.....	7
3.1.3 Stöd till civilsamhällesorganisationer.....	8
3.1.4 Rekommendationer:.....	9
3.2 Tematisk fokusering.....	9
3.2.1 Rekommendationer:.....	10
3.3 Humanitärt bistånd.....	10
3.3.1 Rekommendationer.....	11
3.4 FN-organen.....	11
Bilaga: Ur OECD:s rekommendationer till Sverige.....	12

1. Bakgrund

1.1 Nuvarande inriktning

Sida har idag bilateralt samarbete med 36 länder, varav 20 i Afrika söder om Sahara, 5 i MENA, 4 i Asien, 5 i Latinamerika. <https://www.sida.se/Svenska/lander/>

Sida har idag ett starkare fokus på de minst utvecklade länder (MUL) än de flesta biståndsgivare. Åtta av de tio största mottagarländerna är MUL (2018).

Förutom landstrategier finns fyra regionala strategier (och ett nytt uppdrag till Sida att ta fram en femte regional strategi för Latinamerika), sex strategier inriktade på metod, kapacitet och särskilda kanaler (t ex CSO och multilaterala organ) samt sex globala tematiska strategier.

Policyramverket för svenskt utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd (Skr 2016/17:60) anger följande tematiska områden i Sveriges bistånd:

- Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer
- Global jämställdhet
- Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser
- Fredliga och inkluderande samhällen
- Inkluderande ekonomisk utveckling
- Migration och utveckling
- Jämlik hälsa
- Utbildning och forskning
- Humanitärt bistånd

”Fokusområden är **demokrati och mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, klimat, miljö och jämställdhet**. Vi fortsätter att bygga hållbar fred genom att länka ihop humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklings-samarbete.” (Utrikesdeklarationen 2019, motsvarande formulering finns inte 2020.)

1.2 Åtaganden om fokusering

I **budgeten för 2020** skriver regeringen: ”Biståndet ska uppgå till 1 procent av BNI, demokratifokuset ska stärkas ytterligare och demokratibiståndet ska öka. Dessutom ska biståndet fokuseras. Dagens utvecklingsutmaningar är komplicerade och ofta sammankopplade.”

Ur Utrikesutskottets betänkande ht 2019:

... Det **bilaterala klimatbiståndet bör också öka**... Därutöver anser utskottet att Sveriges förmåga att genomföra **demokratibistånd bör öka. Jämställdhetsperspektiv** och särskilt fokus på kvinnors och flickors rättigheter ska också prägla utformningen av all utvecklingspolitik...

...Biståndet ska **fokuseras till färre länder**. Svensk biståndspolitik bör även stärka det civila samhället...

I **budgeten för 2021** skriver regeringen: “Regeringen har inlett arbetet med fokusering av biståndet i syfte att åstadkomma tydligare styrning. Bland annat ökar betoningen på de fattigaste och mest utsatta länderna. I detta ses fattigdom och utsatthet i ett brett perspektiv. Utgångspunkten för arbetet med fokusering är rekommendationerna från OECD-DAC peer review 2019. Regeringens ambition är att öka samverkan mellan svenska myndigheters bistånds-finansierade verksamhet och övrigt svenskt utvecklings-samarbete i Sveriges bilaterala samarbetsländer.”

1.3 Rekommendationer från OECD DAC

OECD DAC:s granskning av Sveriges bistånd (juni 2019) var i huvudsak mycket positiv. Av de kritiska synpunkter och rekommendationer som framfördes kan några relateras till biståndets bredd/brist på fokusering:

- *För att stärka effekten av sina program, och minska pressen på personalresurserna, bör Sverige allokera en högre andel av sitt utvecklingsbistånd till ett prioriterat antal samarbetsländer.*

Rekommendationen kan tolkas på olika sätt:

- ”Sverige borde ha färre programländer”, eller
- mer ordgrant: ”Ett mindre antal programländer borde få en större del av anslaget.” Det förhindrar inte att antalet länder kvarstår, men att insatser som kräver stora budgetinsatser läggs i de mest prioriterade länderna.
- *Sverige bör konsolidera sitt nuvarande policyramverk för att tillåta personalen att bygga kunskap och färdigheter i de nyligen identifierade områdena och ge tid för implementering.*
- *Sverige bör upprätta ett systematiskt sätt att dela information om aktiviteter som genomförs inom de olika strategierna, för att ta tillvara synergier på ett bättre sätt.*

Dessa rekommendationer handlar främst om Sidas kapacitet att upprätthålla kompetens och att tillvarata synergier mellan det stora antalet tematiska, organisatoriska och geografiska strategier. Indirekt kan det tolkas som en rekommendation om att minska antalet tematiska prioriteringar. (Se OECD:s analys och ordagranna rekommendationer i bilaga.)

2. Utgångspunkter

2.1 Metodfrågor och förhållningssätt

I arbetet med att fokusera är det viktigt att väga in **erfarenheter från tidigare fokuseringsprocesser**. Risken för att sårbara länder och grupper blir helt utan stöd behöver analyseras och motverkas genom samordning med andra givarländer. Detta är viktigt inte minst utifrån Agenda 2030-åtagandet att inte lämna någon utanför.

En av civilsamhällets erfarenheter från den landfokusering som genomfördes 2008 är att det fanns en press på att även stöden via CSO:er skulle bli mer storskaliga. Det försvårade möjligheterna att genomföra insatser på människorätts- och demokratiområdet, vilka ofta är småskaliga. En övergripande bild är också att fokuseringen på afrikanska länder gjordes utifrån ett ensidigt fattigdomsbegrepp med starkt fokus på BNP-nivåer snarare än ojämlikhet vilket gjorde att rättighetsperspektivet i biståndet försvagades.

Det är viktigt att klargöra vad som är **målet** för och **drivkraften** bakom fokuseringen. Fokuseringsprocessen bör vägledas av en strävan att förbättra biståndets kvalitet och effektivitet, inte av politikernas vilja att bedriva signalpolitik och framstå som handlingskraftiga. Till skillnad mot i de flesta andra länder baseras Sveriges bistånd på professionella avväganden, och det är inte utsatt för politisk detaljstyrning eller krav på att biståndet ska tillgodose svenska kortsiktiga intressen. Detta förhållande bör värnas. *Är målet med fokuseringen att ändra prioriteringar eller att öka effektiviteten?*

Eller både och? Oavsett vilket så är frågan om **Sidas kapacitet** en viktig aspekt som hänger nära ihop med möjligheterna att uppnå målet för fokuseringen.

2.2 Förslag till utgångspunkter

2.2.1. Sveriges unika bidrag

Sverige är ett av få länder som driver frågor där det idag finns allt starkare motstånd i många länder: mänskliga fri- och rättigheter, jämställdhet och SRHR, demokrati och multilateralism. Sverige försvarar dessa värden/frågor utifrån en stark politisk och folklig förankring. I vilken mån dessa ”motvindsfrågor” ska utgöra tematiska prioriteringar påverkas av andra länders agerande. ”Gag rule” i USA är ett exempel på att det krävs flexibilitet och beredskap att täcka upp när andra givare plötsligt skär ned stöd på vissa områden.

Det finns ibland en föreställning om att det svenska bidraget på specifika områden handlar om att det finns svensk teknisk kompetens på dessa områden. Det är emellertid länge sedan det svenska biståndet huvudsakligen handlade om att svenska experter skulle hjälpa länder. Idag handlar det mer om att använda den kompetens som finns i mottagarländerna och grannländerna. I stället utgörs det specifikt svenska bidraget av vilja och förmåga att stödja verksamhet på områden där det finns starka krafter som motverkar förändring.

Sverige är unik i världen just nu också genom att Sveriges bistånd baseras på professionella avväganden, och att det inte är utsatt för politisk detaljstyrning eller krav på att biståndet ska tillgodose svenska kortsiktiga intressen. Sverige har därmed ett ansvar att agera utifrån ett helhetsperspektiv i internationella sammanhang, snarare än att bara driva sina specialintressen.

2.2.2 Allt hänger ihop, och det lokala ägandet behöver stärkas

Alla försök att göra Sveriges bistånd ”smalare och vassare” måste präglas av en ödmjukhet och insikt om att världen inte går att dela in i prydliga kategorier. Allt hänger ihop, och olika tematiska frågor överlappar och påverkar varandra på många sätt. Agenda 2030 är ett tydligt uttryck för insikten om detta. Flykting/migration-, klimat- och miljöfrågor är exempel på några frågor som inte kan hanteras i separata spår. De kan inte heller bemästras nationellt, utan kräver global samverkan för att hanteras långsiktigt hållbart. Detta gäller även det humanitära och det katastrofförebyggande arbetet som kräver ett holistiskt förhållningssätt och samarbeten över nationella gränser, samtidigt som det måste vara lokalt förankrat i varje kontext.

En av de allra mest robusta lärdomarna av mer än 50 års biståndsverksamhet är att lokalt och nationellt ägande är helt avgörande för att nå resultat i arbetet. Det innebär att dialog med mottagarländerna och dess myndigheter och civilsamhällen samt flexibilitet och anpassning efter lokala kontexter är nödvändiga delar av arbetet. Denna dialog riskerar att styras och begränsas om Sveriges erbjudande är alltför smalt.

3. Analys och rekommendationer

3.1 Geografisk fokusering

Den fördel med geografisk koncentration som OECD främst lyfter fram är att det ställer mindre krav på Sidas kapacitet. Det är resurskrävande att upprätthålla kompetens i alla länder där Sida verkar. Geografisk fokusering kan också leda till större genomslag på de ställen man arbetar. Detta är emellertid beroende av vad som menas med ”genomslag” – beroende på typ av insats kan även små

resurser leda till betydande effekter. Inte minst i länder med ett minskat demokratiskt utrymme kan små insatser göra stor nytta och Sveriges fokus på mänskliga rättigheter, jämställdhet och demokrati är viktigt i länder med svaga institutioner, straffrihet och svaga demokratier. Biståndet får inte ha ett alltför smalt fokus på sociala och ekonomiska rättigheter, utan behöver omfatta alla mänskliga rättigheter för en hållbar utveckling. Det finns också stora fördelar att integrera humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd i landstrategier, och att arbeta med olika delar av biståndet i samma geografiska kontexter.

Coronaepidemin och dess konsekvenser måste vägas in i fokuseringsdiskussionen. Sveriges fortsatta bidrag behövs för att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling och återhämtning. Pandemin kommer att leda till bakslag för de länder där utvecklingen gått framåt.

Kriterierna för en geografisk fokusering bör vara tydliga och välmotiverade, och gärna diskuteras öppet innan de fastställs.

3.1.1 Ökat behov av samordning

Landfokusering förutsätter en förbättrad samordning mellan olika biståndsgivare, så att inte vissa länder blir helt utan stöd. En sådan samordning är inte lätt att få till – Sverige är ett av få länder som inte styr den geografiska inriktningen på biståndet utifrån egna och historiska intressen.

3.1.2 Låg- och medelinkomstländer

Sveriges nuvarande tyngdpunkt på de fattigaste länderna, sviktande stater och konfliktdrabbade länder bör bevaras. Det är dit de stora resurserna till samhällsinvesteringar behöver gå. Coronakrisen har förstärkt behoven – pandemin drabbar särskilt länder som har svaga sjukvårdssystem och saknar breda sociala trygghetssystem.

Majoriteten av världens fattiga bor emellertid i medelinkomstländer. Många medelinkomstländer har enorma problem med sociala orättvisor och bristande jämställdhet, och majoriteten av alla mord på människorättsförsvare utförs i medelinkomstländer. I medelinkomstländer utgör biståndet en mindre del av den totala utvecklingsfinansieringen, som domineras av inhemska skatteintäkter, remitteringar, lån och privata investeringar. Biståndet kan samtidigt spela en avgörande roll eftersom det är den enda finansieringsform som har fattigdomsminskning som sitt främsta syfte och därmed förutsättning att finansiera verksamheter och nå grupper som inte är möjligt med andra former av finansiering.

Biståndsmedel till medelinkomstländer kan ge stor effekt genom att vara katalytiskt, både genom att stärka förändringsaktörer, institutionsbyggande demokratiska processer och genom att bidra till att andra finansieringsformer ökar. Den katalytiska rollen i att motverka korrupcion och stärka skattesystem behöver prioriteras högre – under senare år har man med ”katalytisk” alltför ofta enbart menat hur bistånd kan bidra till att mobilisera privata investeringar.

En hård geografisk fokusering till ett mindre antal låginkomstländer skulle innebära att Sverige missar möjligheten till policydialog med och inflytande i medelinkomstländer på områden som SRHR och demokrati. Sådant påverkansarbete behöver inte vara dyrt, men kan få stor utväxling genom påverkan på andra i givarkretsen. Sverige har ofta en unik roll i givarkretsen att särskilt stödja ”motvindsfrågor” (fr a jämställdhet och SRHR). Ett fortsatt demokratibistånd och civilsamhällesstöd till medelinkomstländer är därför viktigt.

När länder som Tyskland, och nu eventuellt Sverige, fokuserar och lämnar länder, försvinner viktiga röster och stöd till det civila samhället. Inte minst inom den nu aktuella demokratisatsningen behöver Sverige finnas i många länder – låginkomstländer såväl som medelinkomstländer – för att stödja förändringsaktörer. Det är också viktigt att i sammanhanget poängtera att det humanitära biståndet bör styras av de humanitära behoven, vilka också kan uppstå i medelinkomstländer.

Fortsatt bilateralt stöd till institutionsbyggande och motvindsfrågor samt till människorättsförsvarare och andra förändringsaktörer i medelinkomstländer behöver inte kräva stora budgetresurser, men däremot hög kapacitet på svenska utlandsmyndigheter. Regionala strategier kan vara ett sätt att driva denna typ av insatser i fler länder än Sveriges bilaterala samarbetsländer. Regionala strategier ger också flexibilitet och möjlighet att undvika en inlåsning av stöd till enskilda länder. Regionala strategier är särskilt relevanta när det finns frågor som kräver regionala insatser, som exempelvis trafficking, kriminalitet, migration, gränsöverskridande diskriminering, våld mot kvinnor, miljöproblem, humanitärt arbete, klimatanpassning osv.

Regionala strategier bör tillämpas för att möta regionala problem, och bör inte ersätta nationella strategier för att möta enskilda länders utmaningar. Vi vill särskilt uppmärksamma en risk som uppstår när stöd till civilsamhällesorganisationer ingår i regionala, snarare än nationella, strategier: regionala stöd går främst till större och väletablerade NGO:s med regional räckvidd, eller regionala civilsamhällesnätverk som riskerar att i första hand ge utrymme till väletablerade personligheter, akademiker, människor från trygg ekonomisk bakgrund. Det finns därmed en risk att regionalt bistånd befäster existerande orättvisor när regionala nätverk stärker röster på universitet, i städer, bland väletablerade NGO:s, men tappar bort rösterna från landsbygden, från urfolken eller bondebefolkningen. Hur kan ett regionalt bistånd också komma de allra fattigaste till del? Detta är ett ansvar för strategiska partner inom CSO-anslaget, och behöver samtidigt genomsyra hela biståndet. Samtliga strategier bör inkludera ett mångfaldsperspektiv.

Det är viktigt att biståndet ses som en del i en större helhetsbild av Sveriges relation till olika länder, tillsammans med klimatsamarbete, forskningsutbyten, handel och investeringar. Tyngdpunkten är olika och varierar över tid. I medelinkomstländer, där näringslivssamarbetet utgör en större del behöver stöd och skydd av människorättsförsvarare, och insatser för att främja företagans ansvar för mänskliga rättigheter, stärkas och fungera som en balanserande motvikt till exportfrämjande insatser.

3.1.3 Stöd till civilsamhällesorganisationer

Det är viktigt att CSO-anslaget inte begränsas till Sidas geografiska strategier, att svenska civilsamhällesorganisationer kan fortsätta stödja partnerorganisationer i länder som inte är Sveriges samarbetsländer. Civilsamhället agerar med egen rätt. Det är därför problematiskt att CSO-anslaget har legat still på senare tid, medan Sidas direkta stöd till organisationer i programländerna har ökat kraftigt.

Tyskland som nyligen har minskat antalet programländer från 85 till 60 har signalerat att de önskar att civilsamhället ska gå in och täcka upp glappet. Detta är inte civilsamhällets roll och Sverige kan inte ha den hållningen. Det svenska civilsamhället ska inte betraktas som "regeringens förlängda arm", utan respekteras som aktör i egen rätt.

Religiösa aktörers roll i utvecklingssamarbetet bör beaktas särskilt. Religiösa aktörer är ofta *early responders* i humanitära situationer och finns på plats före, under och efter humanitära kriser. Deras närvaro stärker också förutsättningarna för hållbar utveckling efter katastrofer. Religiösa aktörer spelar en avgörande roll för normbildning och den sociala sammanhållningen, framförallt i länder med krympande demokratiskt utrymme – låginkomst- såväl som medelinkomstländer. I många sammanhang står religiösa aktörer upp för fred och mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors rättigheter, trots starkt motstånd i såväl i de egna religiösa rörelserna som i samhället i stort.

3.1.4 Rekommendationer:

- Utarbeta kriterier för geografisk fokusering genom en öppen process.
- Fortsätt ge bilateralt och regionalt stöd till institutionsbyggande och motvindsfrågor (jämförbarhet och SRHR) samt till människorättsförsvarare och andra förändringsaktörer i medelinkomstländer.
- Arbeta mer med regionala strategier för att bland annat bevara flexibilitet och undvika en inlåsnings av stöd till enskilda länder.
- Upprätthåll CSO-biståndets storlek så att svenska civilsamhällesorganisationer kan fortsätta verka i andra länder än Sidas programländer.

3.2 Tematisk fokusering

Act Svenska kyrkan stödjer Sveriges nuvarande tematiska fokusering på demokrati och mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, klimat, miljö och jämförbarhet. Med detta sagt vill vi samtidigt varna för en stark tilltro till värdet av en alltför stark tematisk fokusering. Människors rättigheter och behov är utgångspunkt och mål för allt utvecklingssamarbete. När behoven definieras lokalt inordnas de sig sällan i prydliga kategorier. Sidas arbete med multidimensionell fattigdomsanalys visar tydligt att man inte kan arbeta i stuprör och lösa ett problem i taget. Agenda 2030 med de 17 Globala målen utgår också ifrån insikten att världens utmaningar är komplexa och bara kan lösas med hjälp av en systemsyn där synergier tas tillvara och målkonflikter synliggörs och hanteras.

Sveriges bistånd ska fortsatt utgå från behov och ett rättighetsbaserat arbetssätt och respektera internationella överenskommelser för utvecklingseffektivitet och mänskliga rättigheter. Det ska inte utgå från Sveriges kortsiktiga egenintresse.

En tematisk fokusering får inte leda till politisk detaljstyrning av vilka insatser som ska göras. En alltför tydlig politisk styrning riskerar att begränsa flexibiliteten och underminera möjligheterna till lokal förankring och ägarskap. Behoven måste definieras lokalt, och avvägningar måste göras av Sida i dialog med samarbetspartner. Vi kan inte stå i Sverige och veta vad som är bäst att göra i en specifik kontext. Däremot bör en tematisk fokusering handla om vilka perspektiv som Sverige ska ha särskilt ansvar och förmåga att säkerställa, oavsett vad insatsen handlar om. För att säkerställa långsiktigt hållbara lösningar behöver Sida alltså ha kapacitet att i sina ställningstaganden väga in alla de perspektiv som finns i policyramverket:

- *fattiga människors perspektiv på utveckling*
- *rättighetsperspektivet - att de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling.*
- *konfliktperspektiv.*
- *jämförbarhetsperspektiv.*
- *miljö- och klimatperspektiv*

Det bör uppmärksammas att en geografisk fokusering till låginkomstländer får konsekvenser också för den tematiska inriktningen på biståndet. Rent allmänt blir det större tyngdvikt på fattigdomsfrågor, snarare än ojämlikhet och mänskliga rättigheter. Ett specifikt exempel handlar om behovet av att stödja och skydda miljöförsvarare – en fråga som är viktig i många medelinkomstländer, men mindre aktuell i de flesta låginkomstländer.

Act Svenska kyrkan har i sin strategiska plan avstått ifrån en hård tematisk fokusering i sitt arbete. Ur den nu gällande strategiska planen (2018-2022):

De prioriteringar som beskrivs i den här strategiska planen återspeglar den bredd som finns inom det globala ekumeniska samarbetet som vi är del av och som bygger på den potential som finns i samarbetet med andra ACT-medlemmar i regionala och nationella ACT-forum. ... sammanhanget avgör alltid vad som ska ha prioritet. Det innebär att tematiska inriktningar i varje region och land kommer att skilja sig åt och Act Svenska kyrkan ska i sitt internationella arbete ha stor flexibilitet, samtidigt som vi är tydliga med att erbjuda vår expertis och kompetens i såväl metodutveckling som i olika utvalda tematiska ämnesområden

3.2.1 Rekommendationer:

- Värna Sidas mandat att anpassa insatser utifrån lokala kontexter särskilt med hänsyn till coronapandemins konsekvenser och att det humanitära stödet behöver hänga ihop med det långsiktiga utvecklingsarbetet
- Konsolidera Sidas kapacitet att säkerställa de perspektiv som ska integreras i alla insatser.
- Ta fasta på OECD-rekommendationen om att öka samordningen mellan Sidas geografiska och tematiska strategier, för att tillvarata synergier och undvika stuprör.

3.3 Humanitärt bistånd

När de humanitära behoven växer höjs röster för att fokusera mer av de svenska biståndsmedlen på det humanitära biståndet. Act Svenska kyrkan vill avråda från en sådan inriktning. För akuta och långsiktiga insatser hänger ihop och stärker varandra. Samhällen som har investerat i förebyggande åtgärder står betydligt bättre rustade för att klara en humanitär kris. Sveriges långsiktiga bistånd ger viktiga bidrag genom att exempelvis bygga upp hälsosystem, stärka institutioner som motverkar korruption och stödja aktörer som arbetar för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet - alla faktorer som ökar ett samhälles förutsättningar att hantera en humanitär krissituation. Humanitära insatser måste självklart alltid genomföras i enlighet med de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, oberoende och opartiskhet, men de måste samtidigt också genomföras så att de lägger en så bra grund för återhämtning som möjligt. Gränsen mellan humanitärt och långsiktigt är sällan så skarp som biståndssystemets strukturer gör gällande och det rådande systemet försvårar ofta en idag helt nödvändig samverkan mellan olika insatser.

I stället för att ställa de akuta och långsiktiga åtgärderna mot varandra behöver vi diskutera hur vi i dessa extrema situationer kan göra biståndet mer flexibelt och snabbfotat, och kombinera det humanitära med det långsiktiga och fredsbyggande, det som ofta refereras till som "triple nexus". Coronapandemin har lett till att de humanitära behoven har vuxit explosionsartat, den har ökat behovet av samordning mellan olika typer av utvecklingsinsatser med de humanitära insatserna, och tydligt visat att det är de lokala aktörerna som alltid finns på plats som utför och leder centrala delar av de humanitära responserna. Att arbeta med nexusperspektivet och med lokaliseringssagandan i det humanitära biståndet är därmed en fråga inte bara om principer, utan också om effektivitet och kvalitet.

I det sammanhanget bör Sida verka för lokalisering, reformering av de humanitära systemen i enlighet med åtagandena som gjordes under det humanitära toppmötet World Humanitarian Summit (WHS) i Istanbul 2016. Vid mötet antogs överenskommelsen the Grand Bargain, som syftar till att ge mer makt och resurser i händerna på lokala aktörer. Vidare bör Sverige verka för en harmonisering av de krav som ställs på finansiering inom det humanitära systemet och det långsiktiga utvecklingsarbetet samt verka för mer jämlika partnerskap och ökad flexibilitet inom de så kallade nexusfrågorna om samverkan mellan långsiktigt och humanitärt bistånd samt fredsbyggande.

En fokusering av insatserna inom det humanitära biståndet kan övervägas när en ny humanitär strategi ska antas med start 2021, men det är viktigt att inte tappa lokaliseringsspektivet och värnandet av ett brett och mångfacetterat aktörskap inom det humanitära biståndet. Sveriges humanitära bistånd är idag av hög kvalitet och har stark koppling till både de humanitära principerna och viktiga tematiska prioriteringar. Det är dock spretigt ibland. Vår bild är emellertid inte att det behöver fokuseras, men däremot samordnas bättre. Regeringen skulle exempelvis kunna uppnå en sådan samordning med hjälp av en gemensam strategi för alla aktörer, och inte som nu använda olika strategier för olika FN-organ och för det humanitära bistånd som kanaliseras genom civilsamhällesorganisationer.

3.3.1 Rekommendationer

- Ställ inte ökade behov av humanitärt bistånd mot engagemang i långsiktig utveckling, utan tydliggör sambandet och de ömsesidigt stärkande effekterna mellan olika typer av insatser.
- Värna den så kallade lokaliseringssagendan i det humanitära biståndet och de överenskommelser som gjorts i the Grand Bargain för att säkerställa mer makt och resurser i händerna på lokala aktörer.
- Säkerställ att de administrativa hinder som i praktiken fortfarande försvårar en ökad samverkan mellan humanitärt, långsiktigt och fredsbyggande arbete (triple nexus) undanröjs.

3.4 FN-organen

Det finns starka skäl för Sverige att fortsätta värna det multilaterala samarbetet, skäl som ligger utanför biståndspolitik. Coronakrisen har också tydliggjort Sveriges starka intresse av att få globala samarbetsplattformar att fungera. Det finns därmed skäl att fortsätta stödja en rad olika FN-organ. Samtidigt behöver regeringen lägga mer resurser på att följa upp och säkerställa att effektiviteten i FN:s arbete ökar. Ökningen av Sidans förvaltningsanslag i budgeten för 2020 var ett viktigt steg i rätt riktning. Nu behöver också UD:s kapacitet att styra och följa upp det multilaterala biståndet stärkas ytterligare.¹ En bred systemanalys och strävan efter att adressera flera områden samtidigt, snarare än stuprörslösningar, bör vägleda arbetet. Civilsamhällets roll och access till FN-systemet är en specifik fråga som Sverige bör driva.

¹ Tarschys, Daniel (2020), Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små? EBA 2020/03 https://eba.se/wp-content/uploads/2020/05/Rapport_2020_03_original-webb.pdf

Bilaga: Ur OECD:s rekommendationer till Sverige

Sweden's development co-operation still lacks geographical concentration

Although Sweden has managed to reduce the number of its partner countries since the 2013 peer review to 35 from 44, its aid programme remains **thinly spread geographically compared to those of other DAC members**. Sweden does not rank among the top donors in most of its 35 priority countries, and it allocated just 19% of gross bilateral ODA to its top 10 recipients over 2016-17 (against the DAC average of 29%) and only 29% to its top 20 recipients (against the DAC average of 40%). **While there is no doubt that small amounts of ODA can have a significant impact in partner countries, improving concentration in a few key partners could heighten Sweden's impact and would reduce pressure on staff capacity**, which is already stretched. More concentration would also enable Sweden to better exploit synergies within partner countries between its different programmes.

Recommendation:

8. To enhance the impact of its programming and reduce pressure on staff capacity, Sweden should allocate a higher share of its development assistance to a prioritised set of partner countries.

Sweden's broad policy framework requires consolidation and synergies among its numerous strategies could be better exploited

Previous peer reviews have recommended that Sweden establish a single framework that clearly sets out its policy priorities. Sweden's 2016 *Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance* establishes a coherent policy framework. This framework, Sweden's second since the last peer review, **still struggles to provide a clear hierarchy of priorities, however. Its five perspectives and eight thematic priorities, which include new policy priorities**, make for a broad policy vision.

The framework is accompanied by 63 strategies - 6 regional, 25 country, 13 global thematic and 19 relating to multilateral co-operation - that set out in more detail how Sweden will meet its policy objectives in a given area/country over a given period and, in most cases, are accompanied by a budget envelope. **While these numerous strategies individually are aligned to the policy framework, connections among strategies are not being exploited sufficiently**. For instance, there is no systematic approach to information sharing to ensure that the owners of global thematic strategies, who are based in Sida's geographic departments, have an overview of activities undertaken within their policy area that are funded through country strategies. Nor do country-level staff necessarily have an overview of how global thematic strategies are being operationalised in their country or region. As a result, **Sweden is not able to fully exploit the synergies among its strategies which could improve programme impact and it is difficult to ensure consistent and coherent programming**.

Recommendations:

6. Sweden should **consolidate (samordna) its existing policy framework to allow staff to build up skills and knowledge in the newly-identified areas and to enable time for implementation.**

7. Sweden should establish a systematic approach to sharing information on the activities undertaken through its existing strategies to better capitalise on synergies.