

FN:s befolkningsfond, UNFPA

Fakta om organisationen

Mandat och verksamhetens inriktning

FN:s befolkningsfond, UNFPA (United Nations Population Fund), arbetar för att följa upp det program som antogs i samband med FN:s stora befolkningskonferens 1994 i Kairo, International Conference on Population and Development, ICPD. Liksom alla FN-organisationer på utvecklingsområdet arbetar UNFPA för att bidra till uppfyllandet av millenniemålen. Från UNFPA:s perspektiv innebär det bland annat att arbeta för universell tillgång till tjänster inom området sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, för universell grundskoleutbildning och lika tillgång till skola för pojkar och flickor, minskad mödra- och barnadödlighet, för ökad livslängd och minskat antal HIV-smittade. Det gör man bland annat genom att använda kulturellt anpassade ansatser, fokusera på särskilt utsatta grupper såsom unga människor och kvinnor, främja mänskliga rättigheter och jämställdhet, säkerställa tillgången på nödvändiga produkter för att främja reproduktiv hälsa, bidra vid kris- och återuppbyggnadsinsatser. Stor vikt läggs vid dialog på regeringsnivå.

Styrning, organisation och svenskt deltagande

Ramarna för verksamheten liksom prioriteringar och budget beslutas i exekutivstyrelsen för UNFPA och

UNDP. Rotationsordningen reflekterar till stor del givarnas relativa storlek. Sverige innehar en styrelseplats under elva av de 15 kommande åren. Styrelsen sammanträder tre gånger om året, i januari, juni och september. Organisationen leds av Thoraya Obaid, vars mandat går ut den 31 december 2008.

Vid sidan av huvudkontoret i New York så har UNFPA 112 antal fältkontor. Det totala antalet anställda är 1786 varav 1476 återfinns i fält.

Finansiell information

UNFPA får bidrag från 181 länder, vilket är det högsta givarantalet utav alla FN:s fonder och program. Intäkterna för 2007 var drygt 700 miljoner USD.

Svenska bidrag	2005	2006	2007
Totalt utbetalt svenskt bidrag i miljoner SEK	436	443	457
- varav bidrag från Regeringskansliet i miljoner SEK	355	400	405
- varav multi-bi stöd från Sida i miljoner SEK	81	43	52

Bakgrund till de svenska bedömningarna

I april 2007 antog Sverige för första gången en Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete. En av strategins rekommendationer är att strukturerade bedömningar regelbundet ska göras av de multilaterala organisationer som får svenskt stöd. Strategins nyckelbegrepp, relevans och effektivitet, ska vara vägledande i bedömningen av varje organisation.

Under våren 2008 genomfördes bedömningar av multilaterala organisationer gemensamt av regeringskansliet, Sida och svenska ambassader i utvecklingsländer. Bedömningarna kommer att användas som ett av flera underlag inför beslut om budget, för framtagande av organisationsstrategier och för policydialog. Avsikten är att de i första hand ska ge ökad kunskap om respektive organisation och vara underlag för att följa organisationens utveckling. Bedömningarna gör dock inte anspråk på att vara heltäckande. Jämförelser mellan organisationer ska heller inte göras på basis av detta underlag. Formerna för bedömningarna är under utveckling och rutiner prövas fortsättningsvis för vilken information som ska inhämtas, bedömas och rapporteras.



Sedan 2005 är Sverige näst största givare efter Nederländerna. Sveriges bidrag 2007 var 405 miljoner SEK. USA drog av politiska skäl in sitt stöd 2002. Andra medlemmar har dock gått in och successivt täckt upp för det bortfallet.

Bedömning

Relevans i linje med svenska utvecklingsmål

Den övergripande bedömningen är att UNFPA:s mandat, målsättningar och konkreta verksamhet gör organisationen till en mycket relevant partner i förhållande till Sveriges utvecklingsmål. Två svenska huvudprioriteringar - jämställdhet mellan kvinnor och män samt främjandet av mänskliga rättigheter - utgör kärnan i organisationens arbete och genomsyrar i stort sett all verksamhet. I arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter - som är en av UNFPA:s huvudfrågor - kombineras de två prioriterade frågorna på ett tydligt sätt. UNFPA spelar en viktig roll när det gäller några av de mest svåruppnåeliga och i vissa avseenden mer kontroversiella millenniemålen. Det är målen om ökad jämställdhet, minskad barnadödlighet, minskad mödradödlighet och om att hejda spridningen av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar. UNFPA var också mycket aktiva i arbetet att inkludera ett nytt delmål om allmän tillgång till reproduktiv hälsa, *Universal access to reproductive health*, som antogs 2006. Dessutom har UNFPA en viktig roll att spela inom det humanitära området, även om deras förmåga att agera skiftar stort från land till land och den operationella kapaciteten generellt sett skulle kunna ökas.

Intern effektivitet

UNFPA:s interna effektivitet bedöms vara god. Organisationen har lyckats etablera ett gediget och robust system för resultatbaserad styrning, som tar tydlig utgångspunkt i den nya strategiska planen 2008-2011. Prioriteringar och målsättningar i den strategiska planen genomsyrar på ett mycket bra sätt alla delar av organisationen, genom ett antal väl genomtänkta verktyg för resultatstyrning. Dessa verktyg används dels för att göra personalen på alla nivåer ansvarig för att leverera gentemot strategiska planen och dels som ett system för att rapportera till styrelsen om genomförande och uppnådda resultat.

Trots goda framsteg kvarstår några viktiga utmaningar för att nå ett fullfjädrat system; mer resultatfokuserad utvärdering och rapportering samt kopplingen mellan resultat och budgetallokeringar. Även om intentionerna är tydliga kring utvärdering och rapportering behöver "resultatkulturen" inom dessa områden anammas och få genomslag. I många fall

är det tydligt att information från utvärderingar används aktivt i den fortsatta planeringen, men detta kan förstärkas ytterligare. Rapporteringen bör också bli än mer resultatfokuserad till skillnad från insatsfokuserad och neutral det vill säga mindre "självrapportering". Den strategiska planen 2008-2011 gör potentiellt dessa områden betydligt starkare, bland annat kommer formatet för årsrapporten att synkroniseras i enlighet med strategiska planen. När det gäller budget (allokeringar mm.) går UNFPA alltmer från "insatsbudget" till "resultatbudget". I övrigt kan man notera att flera centrala funktioner som styrelsen, ledningen, personalpolitiken och den nya organisatoriska strukturen fungerar väl. Transparensen är god liksom rutiner för revision och upphandling.

Extern effektivitet

UNFPA:s externa effektivitet bedöms vara relativt god. På kort tid har dessutom utsikterna förbättrats när det gäller den externa effektiviteten, och särskilt förutsättningarna för ökad kapacitet att leverera på landnivå. Tre viktiga faktorer - vars reella implementering dock återstår - lägger denna grund: 1) Den strategiska planen 2008-2011 som genom systemet för resultatbaserad styrning ökar förutsättningarna för fokuserad planering och uppföljning av vad som faktiskt sker på landnivå; 2) Regionaliseringsprocessen som per definition innebär stärkt kapacitet på landnivå och därmed stärkta möjligheter att driva frågorna på ett effektivt sätt i förhållande till landets regering och till övriga FN-organ; 3) FN:s reformprocess för samstämmighet på landnivå, "One UN", samt andra initiativ till ökad samordning på landnivå. Ökad lagkänsla bland FN-organisationerna har hittills visat tydligt positiva resultat när det gäller att integrera UNFPA:s frågor (särskilt ICPD-Kairo-agendan) i hela FN:s arbete i ett land. Denna aspekt ska inte underskattas i bedömningen av UNFPA:s möjligheter att agera effektivt på landnivå.

Tidigare har kapaciteten på landnivå lyfts fram som UNFPA:s relativa svaghet. Årets bedömning av den externa effektiviteten påvisar en förbättring. Förklaringen är att de strukturella förutsättningarna för stärkt extern effektivitet har förbättrats betydligt på kort tid. UNFPA:s kapacitet att leverera på landnivå är dock sannolikt även fortsättningsvis begränsad. Det bör heller inte bortses från att organisationen är relativt liten i systemet, i förhållande till vad de faktiskt lyckas åstadkomma inom ett delvis kontroversiellt område.

UNFPA är generellt sett bra på policydialog med regeringar och andra aktörer, även om det varierar från land till land. Dess tämligen tydliga mandat gör det också enklare att fokusera på vad den är bäst på. Det finns vissa indikationer på att UNFPA inte alltid varit bra på att anpassa sina insatser till nationella

strategier, men den generella bilden är ändå att de blir allt bättre på detta. Bilden är positiv men inte entydig.

Flera slutsatser i utvärderingar, gjorda av MOPAN (Multilateral Organization Performance Assessment Network), samt Storbritannien och Danmark under 2005-2007, överensstämmer med föreliggande bedömning. De betonar UNFPA:s goda rykte i systemet, styrkan i dialog på regeringsnivå i "svåra" frågor, lyhördheten och flexibiliteten hos den exekutiva ledningen, allt bättre system för resultatbaserad styrning, samt UNFPA:s tydliga engagemang i reformprocessen inom FN. När det gäller UNFPA:s kapacitet på landnivå har de tre utvärderingar i stort sett kommit fram till samma sak: att effektiviteten på landnivå hämmas av begränsad fältnärvaro. Utvärderingarna är dock gjorda före de tre stora förändringar som beslutats om i organisationen, den strategiska planen 2008-2011, regionalisering av verksamheten samt den positiva utvecklingen när det gäller reformprocessen på landnivå.

Utvecklingstrender

UNFPA är på väg att bli en alltmer effektiv och resultatstyrd organisation, såväl internt som externt. Färdriktningen mot att gå mot en "resultatbudget" i högre

grad än en "insatsbudget" är lovvärd, men frågan är hur långt organisationen kan nå med tanke på fondernas och programmets decentraliserade allokeringsskriterier. En utmaning torde bli att om möjligt revidera dessa kriterier i förhållande till uppnådda resultat i de enskilda länderna. Precis som i alla situationer där nya system sätts på plats, är implementeringsfasen också en stor utmaning för UNFPA. Strukturer för resultatänkande på alla nivåer är på god väg att implementeras i UNFPA, men det krävs också att alla anpassar sig till den nya arbetskulturen.

Utsikterna för förbättring av den externa effektiviteten har på kort tid påtagligt förbättrats, särskilt för ökad kapacitet att leverera på landnivå. Kombinationen av stärkt landkapacitet och stora framsteg inom resultatbaserad styrning ger UNFPA potential att flytta fram sina positioner. Dess möjlighet att agera kan dock inte frikopplas från den politiska verkligheten när det gäller de frågor som UNFPA arbetar med. Dessa är och förblir mer eller mindre kontroversiella och såväl kulturella som religiösa skäl anförs emot dem. ICPD-Kairo-agendan är ständigt mer eller mindre ifrågasatt.

Exekutivdirektören Thoraya Obaid åtnjuter ett mycket högt förtroende bland givarna och har fått sitt mandat förlängt till den 31 december 2010.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet