

FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar, UNRWA

Fakta om organisationen

Mandat och verksamhetens inriktning

UNRWA (United Nations Relief and Works Agency in the Near East for Palestine Refugees) är en humanitär organisation, som bildades 1949 genom FN:s generalförsamlings resolution 302 (IV). UNRWA:s mandat är att stödja och bistå de palestinska flyktingar som flytt sina hem som en följd av den arabisk-israeliska konflikten 1948. Mandatet utökades senare att omfatta även de palestinier som flydde i samband med kriget 1967. Mandatet är temporärt och förnyas vart tredje år. Till dess att flyktingfrågan fått en politisk lösning lär UNRWA:s mandat fortsätta att förnyas på detta sätt. År 1949 uppgick antalet flyktingar till ca 700.000. Denna siffra har sedan mångdubblats då nya generationer flyktingar tillkommit. UNRWA bistår idag ca 4,5 miljoner flyktingar inom fem fältområden; Västbanken, Gaza, Libanon, Syrien, och Jordanien. Den geografiska avgränsningen är således tydlig. UNRWA:s program omfattar utbildning, hälsovård, social omsorg, infrastruktur och mikrokrediter. Dessutom genomförs renodlade humanitära livsuppehållande insatser. Humanitära insatser har ökat de senaste åtta åren som ett resultat av utvecklingen i Gaza/Västbanken, och till viss del även i Libanon.

Den strategiska inriktningen återfinns i en interimistisk programstrategi för perioden 2008-2009 vilken är

länkad till budget och resursmobilisering. Programstrategin anger följande uppdrag för UNRWA: Att hjälpa palestinska flyktingar att nå sina fulla potential för mänsklig utveckling under de svåra omständigheter som de lever. Årliga katastrofappeller anger de akuta humanitära behoven samt inriktningen på katastrofhjälpen för det närmaste året.

UNRWA har 28 000 anställda, varav 99% är palestinier och de allra flesta flyktingar. Vid sidan av huvudkontor i Gaza och Amman har UNRWA 5 fältkontor. Av det totala antalet anställda, 28 000, återfinns 27 000 i fält.

Styrning och svenskt deltagande

UNRWA leds av en generalkommissionär som rapporterar direkt till FN:s generalförsamling. Det finns även en biträdande generalkommissionär. Huvudkontor finns i Gaza (många är dock evakuerade till Jerusalem) samt Amman. Verksamheten är indelad i 5 fältkontor. Vård- och givarlandsmöte, HDM, sker en gång per år och har som främsta syfte att utbyta information och diskutera övergripande frågor. De största givarna, värdländerna samt UNRWA möts 2-3 gånger per år i det rådgivande organet Advisory Commission, AdCom. Detta utvidgades 2006 till att omfatta 20 länder, varav Sverige var ett av de nya länderna. UD deltar som regel vid HDM och AdCom,

Bakgrund till de svenska bedömningarna

I april 2007 antog Sverige för första gången en Strategi för multilateralt utvecklingsamarbete. 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 regeringkansliet, 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.



med stöd av generalkonsulatet i Jerusalem. Sedan 2007 finns en lokal underkommitté till AdCom som förbereder ärenden och förslag på rekommendationer att antas av AdCom. Sverige representeras vid mötena av generalkonsulatet i Jerusalem. Underkommittén har utvecklats till ett viktigt förberedande forum till AdCom.

Finansiell information

Intäkterna till den reguljära budgeten 2007 var 480 miljoner USD. För år 2008 uppgår intäkter till den reguljära budgeten för kärnverksamheten till drygt 578 miljoner USD, genomsnittligen brukar endast cirka 70 procent av de beslutade medlen komma in. Därtill kommer bidrag genom FN:s gemensamma nödpappell (CAP) för de ockuperade palestinska områdena, vilken år 2008 för UNRWA:s del uppgår till nära 240 miljoner USD, i genomsnitt har CAP täckts till två tredjedelar under de senaste åren. Därutöver finns en separat projektbudget samt separat budget på totalt 28 miljoner USD för reformpaketet 2007-2009, det så kallade "OD-paketet", se under Intern effektivitet nedan.

Svenska bidrag	2005	2006	2007
Totalt utbetalt svenskt bidrag i miljoner SEK	250	276	312
- varav bidrag från Regeringskansliet i miljoner SEK	250	232	242
- varav multi-bi stöd från Sida i miljoner SEK	0	44	70

Sveriges bidrag 2008 består av bidrag till den reguljära budgeten på 252 miljoner SEK från UD, varav en mindre del avsätts för OD-paketet. Dessutom ges stöd till FN:s gemensamma CAP på 65 miljoner SEK från Sida. Sverige är totalt tredje största givaren efter USA och EU-kommissionen 2007 och sannolikt även 2008.

Bedömning

Relevans i linje med svenska utvecklingsmål

UNRWA är mycket relevant utifrån svenska prioriteringar inom det humanitära området, med sitt unika mandat och ansvar för en mycket stor flyktinggrupp inom ett begränsat geografiskt område. Den kraftigt försämrade humanitära situationen på de ockuperade palestinska områdena, speciellt i Gaza, har ytterligare ökat efterfrågan på UNRWA:s insatser. UNRWA har en uttalad övergripande målsättning att bidra till

flyktingarnas "mänskliga utveckling". UNRWA är en unik organisation även på det sätt att man bedriver en mycket bred verksamhet och har uppgifter som i andra samhällen sköts av lokala förvaltningar, till exempel utbildning och sjukvård. Därtill kommer de akuta humanitära insatserna. Denna breda verksamhet innebär att UNRWA, trots att det inte är organisationens primära målsättning, också bidrar till uppfyllelsen av millenniemålen. Verksamheten är också i linje med Sveriges politik för global utveckling och de tematiska prioriteringarna, särskilt mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Intern effektivitet

UNRWA bedöms i nuläget ha en god intern effektivitet. De stora utmaningar som UNRWA ställs inför med ökande akuta humanitära behov, ökande antal flyktingar, kronisk underfinansiering och stora problem med tillträde, kräver dock att organisationen ytterligare måste effektiviseras för att fortsatt kunna uppfylla sitt mandat. Med anledning av detta inleddes år 2004 ett omfattande reformarbete. Ett treårigt reformpaket, *Organisational Development Package*, det så kallade OD-paketet, genomförs 2007-2009 och har som målsättning att effektivisera hela verksamheten. Fokus ligger på management, decentralisering och system för resultatbaserad styrning. Den interna effektiviteten ska stärkas på ett markant sätt. Ledningen är stark och organisationsstrukturen ändamålsenlig. Det pågående decentraliseringsarbetet väntas göra organisationen bättre anpassad efter verksamhetens specifika behov i respektive fältområde. Genomförandet av resultatstyrning har kommit en god bit på väg och ett omfattande arbete pågår för att utifrån ett sådant system planera, genomföra och utvärdera verksamheten. Flera instrument finns på plats, bland annat en interimistisk programstrategi 2008-2009. Andra instrument är under utvecklande och en process pågår att ta fram tydligare och bättre indikatorer. Utvärderingsfunktionen har varit svag men stärks genom reformarbetet. Det finns välfungerande system för att främja transparens, samt för att säkerställa goda revisions- och upphandlingsrutiner. UNRWA är en organisation som funnits i 60 år i en mycket politisk kontext, något som medfört höga krav på öppenhet och efterlevnad av regelverk, till exempel inom revision. Sverige har varit starkt pådrivande och stödjande i reformarbetet.

Extern effektivitet

UNRWA:s verksamhet utgår helt från dess mandat och den externa effektiviteten bedöms som mycket god. Verksamheten försvåras dock betydligt av händelseutvecklingen i området och ökade humanitära behov, inte minst på de ockuperade palestinska områdena samt den kroniska underfinansieringen och tillträdesproblematiken. UNRWA bidrar på bästa sätt till koordineringen med andra humanitära organisa-

tioner och biståndsaktörer. Genom CAP-arbetet, där UNRWA har ett sektoransvar, har samarbetet med FN:s humanitära koordinator och OCHA förbättrats och stärkts. En uttalad ambition finns att stärka samarbetet med WFP och andra organisationer som arbetar med liknande uppgifter. UNRWA strävar också efter att koordinera sina insatser med värdländerna. Dialogen med värdländerna är central för att verksamheten ska fungera.

En extern utvärdering av uppföljningen av Genèvekonferensen år 2004 visar att reformpaketet, som omhändertagit rekommendationerna från konferensen, hittills varit lyckosam och är generellt uppskattat av personalen. Utvärderingen påpekade att ökat fokus bör läggas på mikrofinansiering och yrkesutbildningar. Hela reformpaketet bör genomföras och en del i detta är fältspecifika strategier, vilka är viktiga för att matcha lokala behov i respektive fältområde. UNRWA, givare och värdländer är eniga om att effektiviteten och resultatet håller på att förbättras genom reformpaketet. Dollarkursförändringar och ökade priser på livsmedel påverkar emellertid UNRWA:s verksamhet negativt

Utvecklingstendenser

Det försämrade socioekonomiska läget och ökade humanitära behov på de ockuperade palestinska områdena samt ökande antal flyktingar har under

2000-talet ökat efterfrågan på UNRWA:s insatser. De akuta humanitära behoven bedöms som fortsatt stora de närmaste åren.

Den interna effektivitet har utvecklats mycket positivt sedan år 2004. UNRWA har blivit en mer öppen och transparent organisation. Det finns således goda förhoppningar om att UNRWA, då hela det interna reformpaketet är genomfört, kan uppnå en riktigt hög effektivitetsnivå. Detta är nödvändigt för att kunna möta den ökade efterfrågan och hantera problemen med underfinansiering. Detta förutsätter emellertid fortsatt starkt stöd, inte minst ekonomiskt, och engagemang från alla intressenter, inklusive givarna. En utvärdering av reformpaketet bör göras en tid efter att hela paketet har genomförts.

Den externa effektiviteten kommer sannolikt även fortsatt att påverkas av externa faktorer som UNRWA inte kan kontrollera; stridigheter och ökat behov av akuta humanitära insatser, underfinansiering samt tillträdesproblem. I sammanhanget kan emellertid nämnas att UNRWA har tagit fram en resursmobiliseringsstrategi för att bland annat försöka bredda givarbasen. Vidare är UNRWA starkt beroende av förbättrad respekt för internationell humanitär rätt (IHL) och förbättrat humanitärt tillträde, något som kan åstadkommas framförallt genom politiska diskussioner och internationella påtryckningar.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet