

3. Norsk politikk overfor UNRWA

Norge anser UNRWA som den viktigste kanalen for humanitær bistand til de palestinske flyktningene i Midtøsten. UNRWA har stor betydning for den palestinske flyktningbefolkningen, både som tjenesteleverandør innenfor helse og utdanning, og som arbeidsgiver. Norge legger særlig vekt på at UNRWA gjennom sitt bidrag for å bedre levekårene for en stor befolkningsgruppe i regionen, er med på å stabilisere situasjonen i et område preget av konflikt og sosial uro.

UNRWAs rolle som tjenesteleverandør er helt sentral i deler av regionen hvor flyktningbefolkningen er stor, og hvor en stor andel bor i flyktningleire. Dette gjelder særlig i Gaza, hvor 70 prosent av befolkningen er registrerte flyktninger, og hvor UNRWA utgjør en viktig nøytral tjenesteleverandør. Ifølge IMF er gjennomsnittinntekten per innbygger i Gaza (BNP per capita) 35 % lavere enn det var i 1994. I lys av denne svært bekymringsfulle utviklingen spiller UNRWAs tilbud til befolkningen i Gaza en kritisk og avgjørende rolle.

Som følge av den generelle politiske, økonomiske og humanitære situasjon i Det palestinske området, opplever UNRWA store utfordringer med hensyn til å kunne fylle sitt mandat overfor en voksende befolkningsgruppe. Andelen av den palestinske befolkning som lever i dyp fattigdom og som har behov for assistanse er økende. Det israelske stengningsregimet vanskeliggjør befolkningens tilgang på utdannings- og helsetilbud, og hele befolkningsgrupper blir utestengt fra tilbud som følge av separasjonsbarrieren.

Reform

Norge anser det som nødvendig med effektivisering og rasjonalisering av UNRWA. I 2007 igangsatte UNRWA, med støtte fra giverlandene og med Norge som pådriver, en omfattende reformprosess for å styrke organisasjonens administrative

kapasitet og for å sikre mer effektive tjenesteleveranser til flyktningene. Den første fasen av denne reformprosessen ble sluttført i 2010, og den neste fasen går fra 2011 til 2013. Nå skal effekten av de innledende reformene evalueres, og reformer videreføres der det fortsatt er behov. Reformene innebærer tiltak for å effektivisere helse- og utdanningsprogrammet, og samtidig sikre økt kvalitet i leveransene av disse tjenestene. Økt effektivitet i organisasjonen er også et viktig tiltak for å redusere behovet for stadig økte giverbidrag, selv om denne økningen hovedsakelig skyldes at flyktningbefolkningen stadig vokser. Giverlandene har også en jobb å gjøre. Kun ti land, deriblant Norge, bidrar med over 90 prosent av UNRWAs budsjetter. Norge arbeider for en jevnere byrdefordeling blant giverlandene og for å utvide gruppen giverland, som i dag i hovedsak består av USA, EU og vesteuropeiske land.

UNRWAs finansielle situasjon

Som leder for AdCom 2008/2009 inntok Norge en lederrolle i å finne en løsning på den prekære finansielle situasjonen. Norge arbeidet for ressursmobilisering og oppfordret, i samarbeid med andre støttespillere, øvrige donorer til å øke sine bidrag til UNRWA. Norge er også en pådriver for å sikre at UNRWA koordinerer sine aktiviteter med FN-systemet og annet humanitært arbeid.

Norge ønsker å vektlegge behovet for å skape balanse mellom reformagendaen og de aktuelle utfordringene knyttet til UNRWAs kjerneaktiviteter. Norge arbeider for større åpenhet i organisasjonen og oppfordrer UNRWA til å fortsette å holde oppmerksomheten rettet mot nye ansvarlighetsstandarder ("new standards of accountability"), bedret resultatrapportering, tiltak rettet mot anti-korrupsjon og intern evaluering.

UNRWA

The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East /FNs organisasjon for palestinske flyktninger

1. Fakta

Type organisasjon: Frivillig finansiert organisasjon

Etableringsår: 1949

Hovedkvarter: Gaza og Amman

Antall landkontor: 5 feltkontorer og 4 liaisonkontorer i tillegg til hovedkvarterene

Leder: Generalkommissær Filippo Grandi, Italia

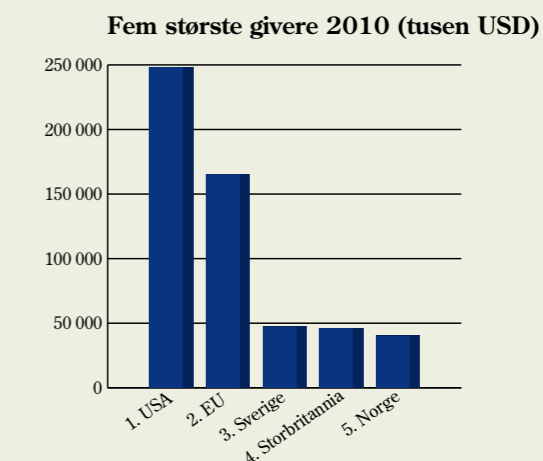
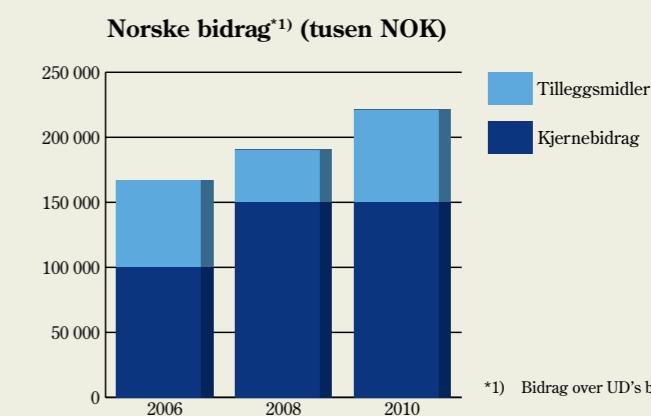
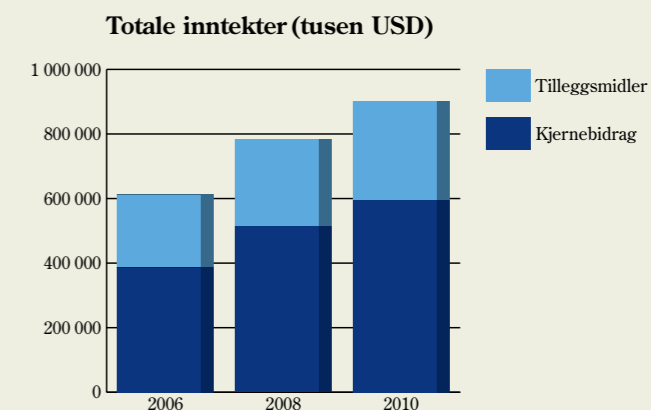
Dato for styremøter 2011: FN's Generalforsamling er UNRWAs styrende organ og fornyer UNRWAs mandat. UNRWAs rådgivende organ (Advisory Commission) møtes to ganger i året (november og juni hvert år) og består av vertsland samt de største giverne

Norsk styreplass: Ja

Antall norske ansatte: 4

Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

Website: <http://www.unrwa.org/>



Utenriksdepartementet

Besøksadresse: 7. juni plassen/ Victoria Terrasse, Oslo

Postadresse: Postboks 8114 Dep. N-0032 Oslo

Ved spørsmål, kontakt Seksjon for budsjett og forvaltning på e-postadresse:

sb-fn@mfa.no. Profilarkene er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/fnorg_vurdering

Mandat og virkeområder

UNRWA er en humanitær organisasjon som ble opprettet i 1949 av FNs Generalforsamling. Mandatet er å ivareta grunnleggende behov som utdanning, helse, sosiale tjenester og humanitær hjelp for ca. 4,5 millioner registrerte palestinske flyktninger bosatt i Libanon, Syria, Jordan, Gaza og på Vestbredden. UNRWA har over 29 000 ansatte hvorav 99 prosent er palestinere og de aller fleste flyktninger selv.

UNRWA er direkte underlagt FNs Generalforsamling. UNRWA har ikke egne ledelsesorganer som godkjenner virksomhet og budsjetter, men et møte for verts- og donorland (Host and Donor Meeting, HDM) som avholdes én gang i året. Under HDM-møtet utveksles informasjon og overordnede spørsmål diskuteres. I tillegg har UNRWA en styringsgruppe, Advisory Commission (AdCom), som møtes to ganger i året.

En hovedoppgave for AdCom er å lede an i policydialogen mellom de største giverlandene, vertsland og UNRWA om organisasjonens prioriteringer og ressursanvendelse. AdCom

skal også, i samarbeid med Generalkommisjonen, reagere på ekstraordinære hendelser som påvirker organisasjonens virksomhet og situasjonen for flyktningene.

AdComs 24 medlemmer og tre observatører (herunder PLO) møtes i regionen to ganger i året.

UNRWAs hovedoppgave er å ivareta de palestinske flyktningenes grunnleggende behov. Innenfor programområdene spesifiseres følgende mål:

- Sikre en minimumsstandard for bolig og ernæring
- Gi tilgang til grunnskoleopplæring for alle flyktningbarn
- Gi tilgang på grunnleggende helsetjenester

UNRWAs strategi for 2010-2015 dekker delområder som utdanning, helse, fattigdomsreduksjon, mikrokredittprogrammer og sysselsettingstiltak, infrastruktur (i flyktningleire) og menneskerettigheter.

2. Vurderinger: Resultater, effektivitet og kontroll

UNRWA rapporterer om organisasjonens resultater til Generalforsamlingen hvert år. UNRWA utviklet i 2010 i et resultatbasert rammeverk for rapportering til givere. Rapporten bruker de oppsatte utviklingsmålene for organisasjonen, men inkluderer også andre indikatorer for oppfølging av de spesielle appellene for nødhjelp. Rapporten etablerer grunnlagsdata (baseline) for 2009 og fastsetter langsiktige tallfestede mål. Dette legger et godt grunnlag for systematisk oppfølging fra Norge (og andre givere) av langsiktige trender i UNRWAs resultater og måloppnåelse.

UNRWA strategiske plan anvender modellen "logisk prosjektanalyse" for sine programmer. Det opereres videre med et resultatbasert monitoreringssystem (RBM) som rapporterer på den totale virksomheten til organisasjonen.

Årlige delrapporter fra UNRWAs hovedkvarter omtaler resultater innenfor UNRWAs kjerneprogrammer, eksempelvis rapporter fra utdannings-, helse- og mikrofinansavdelingen. I løpet av 2010 tilbød UNRWAs helsepersonell over 10 millioner helsekonsultasjoner. Presset på helsepersonellet er svært stort med et gjennomsnitt på 101 konsultasjoner per lege per dag. I tillegg utførte UNRWA 700 000 tannlegekonsultasjoner og 260 000 tannhelsekontroller. Over 100 000 gravide kvinner (anslagsvis 70 % av alle gravide palestinske flyktninger) fikk helsesjekk i løpet av 2010. Samtidig har UNRWAs helsekostnader på ca 20 USD per flyktning holdt seg stabilt de siste årene. Totalt driver UNRWA 700 skoler for til sammen 483 000 elever, jevnt fordelt på begge kjønn. Samtlige elever får tilbud om helsesjekk, vaksinasjon, hørsels- og synstest, tannhelsekonsultasjoner og vitamintilskudd. For nødhjelpsprogrammene på Vestbredden og Gaza lager feltkontorene også en årlig rapport for deres nødhjelpsappell. Feltkontoret i Libanon rapporterer særskilt på rekonstruksjonen av Nahr-el-Bared flyktningleir i Libanon.

UNRWA har vedvarende problemer med å opprettholde et kvantitativt og kvalitativt tilstrekkelig tilbud til en voksende flyktningbefolkning i en situasjon preget av ressursknapphet og manglende forutsigbarhet. Den palestinske flyktningbefolkningen vokser med 2,4 prosent i året. Den generelt vanskelige sosioøkonomiske situasjonen for palestinske flyktninger, særlig i Gaza, bidrar til økt behov for UNRWAs tjenester. De frivillige bidragene har ikke økt i samme takt som kostnadene. En viktig side av UNRWAs virksomhet er organisasjonens rolle som arbeidsgiver. UNRWA sysselsetter nær 30 000 lærere, helsepersonell og annet, og dette er i det store og hele palestinske flyktninger. Underskudd i budsjettene får dermed ikke bare negative konsekvenser for flyktningene som brukere av UNRWAs tjenester, men det får også negative konsekvenser i forhold til økt arbeidsledighet.

Norge har vært en viktig støttespiller for UNRWA i å mobilisere økte ressurser, reformere organisasjonen og bidra til at de finansielle problemene kan løses i et langsiktig perspektiv.

UNRWAs betydning for mandatområdet regnes som stor. UNRWA gjør en betydelig innsats i å bidra til koordinering og integrering av FNs og andres samlede innsats i de palestinske områdene. Blant annet gjennom CAP-samarbeidet, der UNRWA har sektoransvar, har koordinering med FN og OCHA blitt styrket. En uttalt prioritet har vært å styrke samarbeidet med organisasjoner som har tilstøtende mandater (WFP, UNICEF etc.), samt øke koordineringen med vertslandene Jordan, Syria og Libanon.

Regnskapsrapportering

UNRWA rapporterer i henhold til United Nations System Accounting Standards (UNASAS). UNRWAs Generalkommisjonær har introdusert en ny "Finance Operation Plan" som vil sikre at UNRWA vil være blant et fåtall av FNs fond og programmer som er blir i stand til å rapportere i henhold til IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) fra 1. januar 2012. Dette innebærer at det foretas regnskapsavslutning hver måned slik at det holdes løpende kontroll med samtlige forbrukskanaler hver måned. På bakgrunn av denne praksisen orienteres sentrale giver og medlemmer av UNWRAs rådgivende komité månedlige om UNWRAs finansielle situasjon. De nye regnskapsrutiner er en vesentlig forbedring av tidligere års praksis og UNRWAs finansielle ledelse har blitt kraftig forbedret i 2010. UNRWA vil gjennomgå ekstern revisjon på IPSAS-beredskap i slutten av 2011. UNRWAs bilaterale rapportering på norskfinansierte prosjekter (utenfor UNRWAs kjernebudsjett) vurderes som finansielt og resultatmessig meget tilfredsstillende.

UNRWAs Department of Internal Oversight Services (DIOS) gjennomfører jevnlig internrevisjon. UNRWAs måloppnåelse evalueres av eksterne kommisjoner på oppdrag av DIOS, siste gang i 2009. I tillegg til årlig rapport til Generalforsamlingen rapporterer UNWRA også til en egen rådgivende komité der Norge er medlem.

UNWRA utarbeidet i 2007 et eget regelverk for å beskytte varslere og har en egen rådgivende gruppe for internt etter-syn (Advisory Committee on internal oversight), bestående av tre eksterne og tre interne medlemmer. Annethvert år gjennomgår UNWRA ekstern revisjon av FNs revisorstyre UNBOAS (UNs Board of auditors). Rapportene tallfester implementeringsgraden av tidligere rapporters anbefalinger.

- Norge bidrar både med kjernestøtte og med direkte bilateral støtte til strategiske enkeltprosjekter. I Gaza har Norge, sammen med USA, støttet utviklingen og implementeringen av obligatorisk menneskerettighetsundervisning. I alle UNRWAs 238 skoler i Gaza får mer enn 200 000 barn undervisning i FNs menneskerettighetserklæring og den historiske bakgrunnen for erklæringen. Pensum og læremetoder er utviklet for å engasjere elever og utvikle kritisk tenkning. Denne undervisningen er enestående i den arabiske verden og en viktig motvekt til radikal-ekstremisme og intoleranse.
- Et annet tiltak Norge finansierer, er et omfattende program for kvinner i Gaza. Komponenter er opplæring (bl.a. i IKT), bevisstgjøring, idrett og fysisk trening, krisesentra, samtalegrupper, kulturelle aktiviteter. Kvinner er i en spesielt sårbar situasjon. Familievold er et stort problem og mange har traumer fra krig og konflikt. Gjennom disse sentrene får palestinske kvinner hjelp og inspirasjon til å komme ut i arbeidslivet, etablere kontakter lokalt og internasjonalt, delta i det offentlige liv og kreve sine rettigheter. Av den detaljerte rapporteringen fra dette programmet, framgår det eksempelvis at 10 500 kvinner har deltatt i virksomhet i kvinnesentrene, og 300 fra UNRWAs stab på helsesiden har mottatt opplæring i håndtering av hjemmebasert vold.