

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 by (Palestina) og Amman (Jordan)

Antall landkontorer: Palestina (Gaza by og Øst Jerusalem), Jordan, Libanon og Syria

Leder: Generalkommisjonær Filippo Grandi (Italia)

Datoer for styremøter 2013: UNRWA har ikke et styre. Det er FNs Generalforsamling som er UNRWAs styrende organ. UNRWAs mandat fornyes hvert tredje år og løper nå til 30. juni 2014. UNRWAs rådgivende organ (Advisory Commission) møtes to ganger i året (16. og 17. juni og i november).

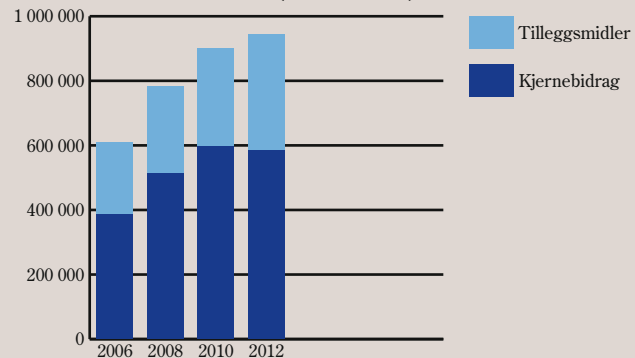
Norsk styreplass: Norge er både representert i FNs generalforsamlings 4. og 5. komite, og i UNRWAs rådgivende organ.

Antall norske ansatte: 2

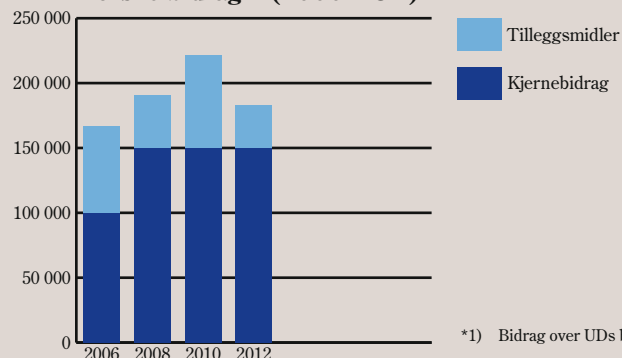
Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

Internett: www.unrwa.org

Totale inntekter (1000 USD)

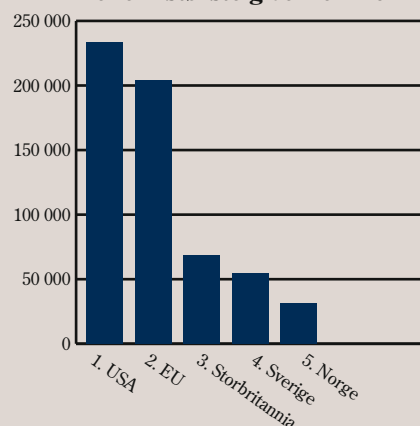


Norske bidrag*¹⁾ (1000 NOK)



*1) Bidrag over UD's budsjettområde

De fem største giverne i 2012 (1000 USD)



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Mandat og virkeområder

FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) er en unik organisasjon, og organisasjonens mandat er å ivareta de grunnleggende behovene for ca. 5 millioner registrerte palestinske flyktninger i Libanon, Syria, Jordan, Gaza og Vestbredden. UNRWA ble opprettet som en midlertidig organisasjon for å håndtere det palestinske flyktningproblemet i desember 1949 etter at staten Israel ble opprettet. I fravær av en løsning på det palestinske flyktningsspørsmålet har FNs generalforsamling fornyet mandatet til UNRWA en rekke ganger. UNRWA har ikke egne ledelsesorganer som godkjenner virksomhet og budsjetter. UNRWA har en styringsgruppe, Advisory Commission (AdCom), som møtes to ganger i året. En hovedoppgave for AdCom er å lede policydialogen mellom de største giverlandene, vertsland og UNRWA om organisasjonens prioriteringer og ressursanvendelse.

UNRWAs hovedoppgave er å ivareta de palestinske flyktningenes grunnleggende behov ved å gi tilgang til grunnskoleopplæring, tilby grunnleggende helsetjenester og sikre en minimumsstandard for bolig og ernæring.

Oppnådde resultater i 2012

UNRWA utførte over 9 millioner helsekonsultasjoner i 2012. For å redusere antall pasientbesøk per lege på

helseklinikkene og bedre oppfølgingen av hver enkelt pasient, har UNRWA innført såkalte familiehelsesteam, som består av en lege, sykepleier og hjelpepleier. Dette har allerede resultert i færre legekonsultasjoner, det er foreskrevet mindre antibiotika og antall liggedøgn for pasienter på sykehus går noe ned. Dette bidrar til et bedre og mer effektivt helsearbeid, som også gir økonomiske innsparinger for organisasjonen på sikt. Flere gravide har fått svangerskapsoppfølging, et viktig tiltak for å forhindre svangerskapskomplikasjoner.

Med 701 skoler og nærmere 500 000 elever er utdanning UNRWAs største satsningsområde. Tester viser at UNRWAs elevenes resultater i gjennomsnitt er gode sammenlignet med resultatene fra offentlige skoler i de respektive vertslandene. Det er imidlertid store forskjeller mellom enkeltskoler, og dette er noe som UNRWA jobber med å forbedre gjennom den pågående utdanningsreformen som blir avsluttet i 2015. Halvparten av barna som innskrives i skolen, er jenter, og frafallet er lavt.

UNRWA har gjennom sitt arbeid og sin rolle som arbeidsgiver for 30 000 palestinske flyktninger bidratt til å bedre levekårene for en stor befolkningsgruppe i regionen og til å stabilisere situasjonen i Midtøsten, en region preget av politisk og sosial uro og økende sosio-økonomiske problemer.

I Gaza har UNRWA obligatorisk undervisning om menneskerettigheter. Pensum fokuserer på verdier, individuelle og kollektive rettigheter og plikter, samt respekt og toleranse. Faget undervises på 245 skoler i Gaza og når ut til mer enn 200 000 skolebarn. Lærere har gjennomgått spesialtrening for å formidle pensumet. Pensum og lærebøker er utviklet for å engasjere elevene og utvikle kritisk tenking og positiv adferd. En nylig gjennomført evaluering viser til at lærere og elever har bedre kunnskap om menneskerettigheter og den historiske bakgrunnen for disse rettighetene, og at det nå er en positiv holdning til å undervise i dette faget. Menneskerettighetsundervisningen har vært et viktig bidrag til å sikre at den unge befolkningen – som lever i et konfliktfylt område og i krevende omgivelser i et Hamas-styrt Gaza – får god opplæring om menneskerettigheter, universelle verdier, toleranse og konfliktløsning.

2. Vurderinger: Resultatarbeid, effektivitet og kontroll

Organisasjonens resultatarbeid

UNRWA viser til gode resultater, og dette gjelder særlig innenfor helse og utdanning, som er UNRWAs kjernevirksomhet.

UNRWAs Midtveisstrategi 2010–2015 ble skrevet i 2008.

Dette var første gang organisasjonen utarbeidet et strategisk dokument som hadde klare mål, og som tok høyde for å harmonisere arbeidet og mandatet med andre FN organisasjoner. 15 strategiske mål er formulert innenfor 4 overordnede mål. Rapportene fra UNRWA etablerer grunnlagsdata fra 2009 og fastsetter langsiktige, tallfestede målsetninger. Både The Multilateral Organisation Performance Assessment Network (Mopan) og en nylig gjennomført midtveisevaluering av den strategiske planen gir gode vurderinger av resultatarbeidet, selv om det fortsatt er rom for forbedringer. UNRWA trenger likevel mer realistiske mål, ikke minst i lys av den svært utfordrende politiske konteksten UNRWA befinner seg i, med pågående konflikter og sosial uro. Det er nå en prosess på gang for å justere de strategiske målene til UNRWA. Ad-Com-medlemmene konsulteres i denne prosessen.

Systemer for planlegging og budsjettering

UNRWA bruker resultatbasert budsjettering, og med nye systemer på plass kan UNRWA i økende grad også bruke aktivitetsbasert budsjettering. Finansforvaltningssystemene er betydelig forbedret som en følge av reformarbeidet. Storbritannia gjennomførte i 2012 en «fiduciary risk assessment», som konkluderte med at UNRWA kan vise til forbedringer siden 2009 og at risikoen er satt til lav. UNRWA rapporterer i henhold til International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) siden januar 2012, noe som innebærer at det foretas regnskapsavslutning hver måned slik at det kan holdes løpende kontroll med forbruket.

Den største utfordringen som UNRWA står overfor, er at budsjettet øker med en økende flyktningebefolkning, samtidig som de frivillige giverbidragene ikke rekker til å fullfinansiere UNRWAs budsjetter, og at flere programmer er underfinansiert. UNRWA operer hvert år med betydelige budsjettunderskudd. Det har det siste året vært diskusjoner mellom giverne og UNRWA om organisasjonens budsjettmessige prioriteringer og allokeringer. Dette er et vanskelig område for UNRWA på grunn av den vanskelige sosiale og politiske situasjonen i UNRWAs virkeområder, og ikke minst fordi etterspørselen etter UNRWAs tjenester øker. Både giverne og UNRWA er imidlertid enige om at en strategisk diskusjon om hvordan UNRWA skal møte den økonomiske utfordringen, er nødvendig, og dette var tema på Ad Com-møtene allerede i 2012. Det er positivt at UNRWA det siste året har imøtekommet Ad Com medlemmenes ønske om mer innsyn og involvering i diskusjoner rundt budsjettet og prioriteringer, og dette er en diskusjon som vil videreføres, ikke minst som en del av den strategiske diskusjon som skal lede fram til en ny strategisk plan gjeldende fra og med 2016.

Kontroll og antikorrupsjon

Mopan-gjennomgangen i 2011 konkluderte med at UNRWA har et tilfredstillende oppfølgings- og evalueringssystem. UNRWA har både en intern og en ekstern revisjonsfunksjon. Organisasjonen har gått fra regelstyrt revisjon til risikostyrt revisjon, og er blitt mer åpen de siste 5 årene. Ekstern revisjon gjennomføres av FNs Board of Auditors. Intern revisjon gjennomføres av enheten for internkontroll «Office of Internal Oversight Services» (OIOS).

Revisjonsrapportene til UNRWA vurderes som tilfredsstillende. I siste revisjonsrapport vises det til at UNRWA fullt ut har implementert 52 av 61 anbefalinger fra foregående revisjonsrapport, og at de resterende var under oppfølging. Det har imidlertid vært påpekt at det er behov for en styrking av hvordan organisasjonen følger opp uregelmessigheter identifisert i revisjonsrapportene.

Norge og andre givere har løpende dialog med organisasjonen for å bidra til å styrke den interne revisjonen og oppfølgingen av denne. Det er også rom for å styrke anti-korrupsjonspolitikken. Større åpenhet og mer innsyn for givere vil være et viktig ledd i dette arbeidet, og vil være sentrale temaer også i den videre dialogen for å skape større tillit til organisasjonen.

Institusjonsbygging og nasjonalt eierskap

UNRWA jobber i tett samarbeid med vertslandets myndigheter, andre FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner. UNRWA gjør en betydelig innsats for å bidra til koordinering og integrering av FNs og andres samlede innsats, særlig i Palestina. Blant annet gjennom Consolidated Appeal Process-samarbeidet (CAP), der UNRWA har sektoransvar og der samarbeidet med FN og OCHA har blitt styrket. En uttalt prioritet fra UNRWAs side har vært å styrke samarbeidet med organisasjoner med tilstøtende mandater (eksempelvis Verdens matvareprogram og UNICEF). UNRWA spiller en viktig rolle når det gjelder å koordinere humanitær innsats mellom FN-organisasjonene og andre humanitære organisasjoner på Gazastripen.

Lærings- og endringsvilje

UNRWAs ledelse viser endringsvilje, har aktivt støttet opp om reformarbeidet og store forbedringer har skjedd siden reformprosessen ble innledet i 2007. Denne har bidratt til å styrke organisasjonen med særlig fokus på ledelse og personalpolitikk, desentralisering og resultatbasert styring. Finansforvaltningen og resultatstyringen har blitt betydelig bedre. Implementeringen av reformene krever imidlertid både opplæring, økonomi og tid. Mange av UNRWAs utfordringer er knyttet til organisasjonen størrelse, dens mandat, og i hvilken kontekst den driver sin virksomhet. Reformprosessen ble videreført i en ny fase fra 2011, og innebærer tiltak for å effektivisere programmene for helse, utdanning

og målretting av sosiale tjenester, og sikre økt kvalitet i leveransen av disse tjenestene. Utdanningsreformen omfatter også en dreining mot mer yrkesrettet utdanning for å øke arbeidsmulighetene. Det er for tidlig å vurdere resultatene av den pågående reformprosessen, men UNRWAs ledere er reformvillige, og dette driver reformarbeidet fremover.

Midtveisevalueringen av UNRWAs strategi for 2010–2015, som ble ferdig i januar 2013, har ført til en justeringsprosess for det strategiske rammeverket som skal ende opp i en ny strategisk plan fra og med 2016.

3. Norsk politikk overfor UNRWA

UNRWA er den viktigste kanalen for humanitær støtte til de palestinske flyktningene i Midtøsten. Norge ser det som viktig å støtte UNRWAs arbeid for å opprettholde et tilstrekkelig nivå på tjenestetilbudet til de palestinske flyktningene, som både er fattigere og mer sårbare enn resten av befolkningen i landene/områdene der de bor. Andelen som lever i fattigdom og som har behov for assistanse, er økende.

UNRWAs rolle er helt sentral i de delene av regionen hvor flyktningbefolkningen er stor og der en stor andel av flyktningene bor i flyktningleirer. Dette gjelder særlig i Gaza, der flyktningbefolkningen utgjør 70 % av befolkningen. UNRWA er her en viktig, nøytral tjenesteleverandør og utgjør selve livslinjen inn til flyktningene.

I tillegg til å bidra til vesentlige basistjenester til palestinske flyktninger anses UNRWA som en garantist for at de palestinske flyktningenes rettigheter, herunder retten til å vende tilbake, ikke blir glemt. UNRWAs ansvar for palestinske flyktninger vil derfor bestå inntil forhandlinger mellom Israel og

palestinerne er sluttført og det er funnet en endelig løsning på denne pågående konflikten.

Som en følge av den generelle politiske, og vanskelige økonomiske og humanitære situasjonen i regionen, har imidlertid UNRWA store utfordringer med å oppfylle sitt mandat overfor en voksende befolkningsgruppe. Flyktningbefolkningen øker med 2,5 % i året, tjenestetilbudet opprettholdes for alle som har krav på det i tråd med mandatet UNRWA er gitt av FN, men bidragene fra giverne har ikke økt tilsvarende. UNRWA har de siste årene kommet i en vanskelig økonomisk situasjon og har måttet kutte i tjenestetilbudet, blant annet gjennom å utvide skoleklassene, fryse investeringer i bygg og utstyr og sette inn andre strakstiltak. Norge har gjennom flere år vært særlig opptatt av å finne en løsning på den finansielle situasjonen. Det er nødvendig med en bedre byrdefordeling gjennom flere og nye givere, og UNRWA jobber målrettet for å utvide kretsen av giverland. Norge har i tillegg oppfordret UNRWA til i større grad å koordinere sine aktiviteter med FN-systemet og annet humanitært arbeid. UNRWA har de siste årene blitt bedre på dette.

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. Profilarlene er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/fnorg_vurdering



UTENRIKSDEPARTEMENTET