

CERF

Central Emergency Response Fund / FNs sentrale nødhjelpsfond

1. Fakta

Type organisasjon: Internasjonalt nødhjelpsfond

Etableringsår: 2006

Hovedkvarter: New York

Antall landkontorer: Ingen

Leder: FNs visegeneralsekretær og nødhjelpskoordinator Valerie Amos (Storbritannia)

Datoer for styremøter 2013:
Formelt er FNs generalforsamling og ECOSOCs humanitære segment styret til CERF, men i praksis har CERF ikke eget styre, kun en rådgivningsgruppe (Advisory Group).

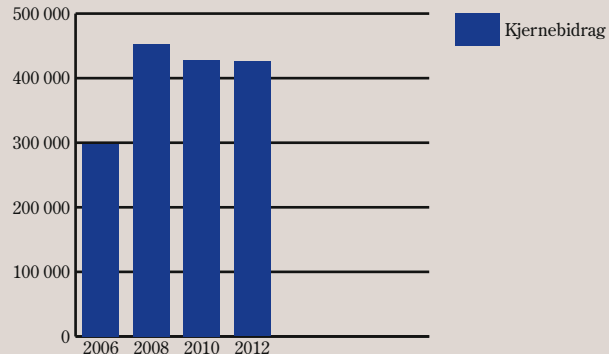
Norsk styreplass: Norge har representant i CERFs Advisory Group fra 2012 til 2014.

Antall norske ansatte: Ingen

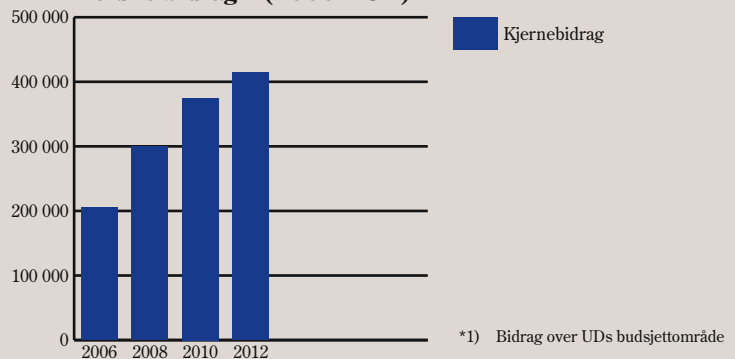
Ansvarlig departement:
Utenriksdepartementet

Internett: www.unocha.org
www.cerf.un.org

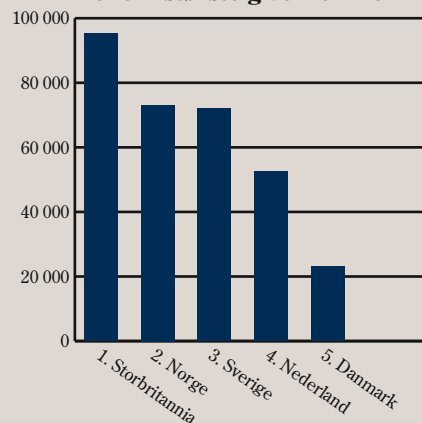
Totale inntekter (1000 USD)



Norske bidrag*¹⁾ (1000 NOK)



De fem største giverne i 2012 (1000 USD)



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Mandat og virkeområder

FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) ble etablert i 2006 av FNs generalforsamling. CERF er FNs største humanitære fond og mottar bidrag fra 125 land, samt fra privat næringsliv og enkeltpersoner. Fire land står for 63 % prosent av midlene, og Norge er fondets tredje største giver.

CERFs mandat er å sikre rask og effektiv humanitær assistanse til områder hvor sivilbefolkningen er rammet av naturkatastrofer eller væpnede konflikter. Fondets målsetting er 1) å sikre rask humanitær assistanse for å redusere tap av liv 2) forbedre den humanitære responsen med tidskritisk nødhjelp 3) styrke humanitær respons ved underfinansierte humanitære kriser.

Siden etableringen er over 2,9 milliarder USD utbetalt via CERF til 87 land/territorier, men CERF utgjør en begrenset del av det som gis i samlet humanitær bistand, ettersom det aller meste utbetales gjennom bilaterale avtaler direkte til FN, frivillige organisasjoner eller et lands myndigheter. Grunnlaget for å kunne motta CERF-midler er at det foreligger en humanitær landappell koordinert av FN. Appellen omtaler omfanget av krisen og er basert på en behovsanalyse samt en utarbeidet plan som beskriver prioriterte tiltak. FN-organisasjoner kan søke om støtte fra CERF for utvalgte tiltak, som da blir vurdert i henhold til fastsatte kriterier.

CERF er todelt. Det finnes: i) en mekanisme for rask respons ved utbetaling til akutte kriser (ca. 2/3 av fondet) og ii) en mekanisme for mer langsiktige og underfinansierte kriser (ca. 1/3 av fondet). Fondet administreres gjennom et eget sekretariat i OCHA. Midlene fra CERF utbetales til

programmer som administreres av FNs humanitære organisasjoner og International Organization for Migration (IOM). Deler av midlene kan FN videreføre til frivillige organisasjoner (NGOer) som FN-organisasjonene har partnerskapsavtaler med.

Fordelingen av midler til ulike typer kriser varierer fra år til år. I 2010 gikk 65 % av CERF-midlene til naturkatastrofe-relaterte kriser, inkludert kriser som skyldes klimaendringer, og 35 % gikk til kriser i konfliktområder. Dette står i kontrast til situasjonen i 2011 og 2012, da hvor en større andel gikk til kriser som følge av konflikt. Trenden over tid viser en økning av klimarelaterte langvarige humanitære kriser som flom og tørke.

Oppnådde resultater i 2012

I 2012 bidro fondet med humanitære tiltak i 49 land og med livreddende nødhjelp til så godt som alle verdens større humanitære kriser. Behovet for rask utbetaling av nødhjelps-midler var stort i 2012, og CERF bidro med 327 mill USD i rask nødhjelp til 44 land, inkludert til Syria, Sør-Sudan, Niger og Yemen. I 2012 ble 158 mill USD utbetalt i form av humanitær assistanse til underfinansierte og glemte kriser i 21 land.

Mer enn 40 prosent av midlene fra CERF gikk i 2012 til å støtte arbeidet for mennesker fordrevet av krig og konflikt i Mali, Sør-Sudan, Syria og Myanmar. Om lag en tredjedel av fondet, 115 mill USD, gikk til matvarehjelp, og Verdens matvareprogram (WFP) ble i år igjen størst av de humanitære organisasjonene som mottok midler fra fondet. Totalt 78 mill USD gikk til å bekjempe sykdomsutbrudd, inkludert i Sør-Sudan og DR Kongo.

Syria:

CERF bidro i 2012 med 36 mill. USD i humanitær assistanse til nødlidende i Syria. Det ble også utbetalt 4 mill. USD til tiltak for flyktninger i Jordan og 3 mill. USD til Libanon. Total bidro CERF med 43 mill. USD til krisen i Syria og i regionen, noe som tilsvarer om lag 258 mill. NOK. Støtten fra CERF har primært gått assistanse til og beskyttelse av flyktninger i Libanon og Jordan og til personer som er fordrevet fra sine hjem i Syria på grunn av krig og usikkerhet, inkludert irakiske flyktninger i Syria.

2. Vurderinger: Resultatarbeid, effektivitet og kontroll

Organisasjonens resultatarbeid

Det er en generell vurdering at CERF har bidratt til å styrke FNs evne til å levere effektiv humanitær bistand, både gjennom rask respons ved akutte kriser og gjennom å utjevne skjevheter i giverstøtten til de mer langsiktige/underfinansierte krisene. CERF har også satt FN i bedre stand til å sikre effektiv koordinering av internasjonal humanitær innsats. Dette ble også understreket i 5-års evalueringen av CERF.

OCHA har utarbeidet et «Performance and Accountability Framework» som skal være grunnlag for rapportering av hvorvidt CERF har fungert effektivt og gi de involverte den nødvendige innsikten i hvordan beslutninger foretas. Rammeverket er testet ut på landnivå og vurderes som vellykket. Etter hvert vil flere land bli inkludert, og målet er et forbedret rapporteringssystem som viser hvor effektiv CERF er som finansieringskanal i ved kriser.

På sikt vil det være hensiktsmessig at rapportering av resultater fra CERF koples til en mer overordnet resultatrapportering på sektor-/landnivå. Dette er et arbeid som er påbegynt, men som er omfattende og vil ta noe tid å utvikle.

Systemer for planlegging og budsjettering

Normalt er det FNs landteam under ledelse av FNs humanitære koordinator som konsulterer og sender en prioritert søknad til CERF-sekretariatet i New York. Det er nødhjelpskoordinatoren som fatter beslutningen om bruk av fondet etter anbefaling fra CERF-sekretariatet i OCHA. Det finnes imidlertid unntak, særlig ved akutte kriser, hvor FNs nødhjelpscoordinator – Valerie Amos – kan beslutte utbetaling til nødhjelpsprogrammer uten omfattende konsultasjon i forkant.

Kun to ganger (i 2008 og 2011) har FN nådd målet om et totalbudsjett på 450 millioner USD. Finanskrisen og valutasingninger er noe av forklaringen. Det er likevel en realitet at flere givere foretrekker å gi bilateralt til enkeltkriser, fordi dette gir større mulighet å påvirke hvordan midlene brukes, og fordi det gir bedre profileringsmuligheter for giverne. Selv om CERF har høy legitimitet, utgjør fondet (i 2012) kun om lag 3 prosent av den totale humanitære innsatsen på verdensbasis. I tillegg blir det for sårbart å være avhengig av de samme åtte giverne som står for 82 prosent av midlene til CERF. Norge er derfor opptatt av å få økt andelen større og stabile givere til CERF.

FNs humanitære organisasjoner og deres partnere må ha beredskap i form av kompetanse og ressurser for å kunne reagere raskt og hurtig oppskalere når nye kriser inntreffer. Forutsetningen er at det er tilgjengelige budsjettmidler. CERF kan være en garantist for tilgjengelige midler fordi givere lover midler og utbetaler dem til fondet tidlig på året. CERF blir sjelden den største bidragsyteren i forbindelse med de humanitære appellene, men er ofte blant de første.

Rask respons har gitt CERF et godt omdømme som pålitelig og forutsigbar bidragsyter. I land med langvarige kriser har midler fra CERF ofte fungert som en katalysator for å bedre humanitær prioritering og koordinering.

Kontroll og antikorrupsjon

Det er viktig at beslutningsprosesser om anvendelse av CERF-midler utelukkende skjer på bakgrunn av humanitære behov. Som følge av dette har FNs generalforsamling besluttet at det ikke skal etableres et eget styre for CERF. Faren ved et slikt styre kan være at medlemsland og bidragsytere ville influere med politiske preferanser til anvendelse av fondet i spesifikke humanitære kriser. Det er etablert en rådgivende gruppe («Advisory Group») for CERF, som består av 18 personer nominert av medlemsland, og som deretter utpekes av FNs generalsekretær etter innstilling fra FNs nødhjelpscoordinator. Medlemmene deltar i kraft av sin personlige kapasitet som humanitære eksperter og møtes 2–4 ganger i året. De gir innspill til CERF-sekretariatet og nødhjelpscoordinatoren om hvordan CERF-mekanismen fungerer og kan også foreslå forbedringer. Susan Eckey er medlem av Advisory Group fra 2012 til 2014, nominert av Norge.

Tillit til CERF er viktig. Alle involverte må sikre at mandatet, prosedyrer og etablerte kriterier følges, og at det finnes tilstrekkelig dokumentasjon og åpenhet rundt beslutningene. Det finnes ulike mekanismer for kontroll:

- årsrapport som publiseres i april/mai og rapport fra generalsekretæren til FNs generalforsamling om høsten
- ordinære revisjoner og øvrige kontrollmekanismer i henhold til etablerte systemer i FN
- eksterne evalueringer av CERF, hvorav den første ble gjennomført i 2008 og den andre i 2011
- nettsider med oppdatert oversikt over finansiell situasjon og fordeling av midler

Som en del av FN-sekretariatet er CERF gjenstand for ekstern revisjon av FNs revisjonspanel (Board of Auditors) og interne gjennomganger fra kontoret for intern kontroll (OIOS). Disse revisjonsrapportene er tilgjengelige ved direkte henvendelse til FN. CERF må følge de reglene for antikorrupsjon og varsling som er vedtatt for FN-sekretariatet.

Institusjonsbygging og nasjonalt eierskap

CERF har som internasjonalt nødhjelpsfond begrensede funksjoner når det gjelder institusjonsbygging og nasjonalt eierskap. Institusjonsbygging vil i første rekke dreie seg om å styrke evnen til å yte effektiv respons ved katastrofer, men «føre var»-tiltak og identifisering av sårbare områder hvor rask respons er avgjørende vil også være viktig.

Flere humanitære kriser finner sted i komplekse kontekster som er sterkt politiserte og ofte militariserte. Flere

humanitære givere kan også ha et politisk og sikkerhetsmessig engasjement. Det er derfor viktig med en sterk humanitær ledelse som opererer uavhengig av politiske føringer. Det er særskilte utfordringer knyttet til situasjoner hvor stater under henvisning til nasjonal selvråderett hindrer humanitære hjelpeorganisasjoner i å bidra med hjelp til mennesker i nød. Samtidig er det humanitære kriser hvor myndighetenes engasjement på sentralt og lokalt nivå, også ved bruk av CERF-midler, både er nødvendig og nyttig, spesielt i forbindelse med naturkatastrofer.

Lærings- og endringsvilje

Fem-års evalueringen viste at CERF bidrar til å styrke FN's koordinering i kriser. Det gjelder ikke bare praktisk koordinering, men bidrar også til å sikre at nødhjelp skjer i henhold til humanitære prinsipper. Evalueringen viste at CERF har bidratt til å styrke rollen til den internasjonale nødhjelpskoordinatoren og de lokale nødhjelpskoordinatorene, og gjennom det fremme en mer effektiv humanitær respons. Det er utarbeidet en plan for å gjennomføre anbefalingene fra evalueringen, og de fleste av disse er nå oppfylt.

3. Norsk politikk overfor CERF

Som humanitær bidragsyter er Norge avhengig av effektive aktører, både FN, Røde Kors-bevegelsen og internasjonale NGO som raskt kan igangsette nødhjelpsarbeid og øvrige tiltak ved humanitære kriser. CERF utgjør grunnstammen i vår evne til forutsigbar og rask finansiering ved humanitære kriser. Som giver vil vi være en aktiv pådriver for at CERF stadig skal forbedres og oppleves som en relevant finansieringskilde. Norge mener at fondet som hovedregel skal benyttes til tradisjonell nødhjelp under konkrete kriser.

Det kan finnes utfordringer, særlig under langvarige og underfinansierte kriser hvor det også anses som viktig å etablere bærekraftige løsninger for økt selvberging og utvikling. Norge anser at CERF kan benyttes til tidlig koordinert og fleksibel humanitær innsats der hvor behovsvurderinger påviser gryende kriser.

Norge er opptatt av at midlene ikke rutinemessig går til de samme programmene i forbindelse med underfinansierte kriser, som igjen fører til at midlene etter hvert blir en del av kjernebidraget til FN-organisasjonene. Det er heller ikke ønskelig at fondet anvendes til formål utover mandatet. Norges holdning er at støtte til overgangs- og gjenoppbyggingsfaser må finansieres av andre mekanismer. Samtidig vil tidlig gjenoppbygging i visse tilfeller være relevant. En utvanning av CERFs mandat kan føre til manglende ressurser til nye kriser, og dermed undergrave muligheten til rask respons. Norge har støttet styrkingen og oppbyggingen av CERF-sekretariatet, som stadig har forbedret sine arbeidsmetoder og sin organisering.

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



UTENRIKSDEPARTEMENTET