

Strategi för Sveriges samarbete med

FN:s Världslivsmedelsprogram (WFP)

2011 – 2013



REGERINGSKANSLIET



Utrikesdepartementet

Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (MU)

Deps

Henning Envall

Telefon 0046 8 405 39 93

E-post: henning.envall@foreign.ministry.se

Organisationstrategi WFP

Inledning

Denna strategi ska ligga till grund för svenskt samarbete med FN:s Världslivsmedelsprogram (World Food Programme, WFP) för perioden 2011-2013 vilket sammanfaller i tid med senare hälften av WFP:s strategiska plan 2008-2013. Med utgångspunkt i regeringens bedömning av WFP:s relevans och effektivitet fastställer strategin mål och samarbetsformer för arbetet med WFP under strategiperioden. Strategin anger hur Sverige ska bidra till att stärka WFP:s verksamhet genom svenska åtgärder. Strategin anger den övergripande ansvarsfördelningen mellan svenska statliga aktörer.

Innehållet i den föreliggande strategin vägleds av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete som utgör en normativ ram för det svenska samarbetet med multilaterala organisationer. WFP-strategin tar sin utgångspunkt i *Policyn för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016*. I denna policy anges bland annat att det humanitära biståndet ska utgå från humanitära behov och vägledas av principerna om Gott Humanitärt Givarskap samt de humanitära principerna om *humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende*. Strategin vägleds vidare av politiken för global utveckling med dess övergripande mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling liksom av EU-kommissionens meddelande 2010 om humanitärt livsmedelsbistånd.

Vägledande är även internationella överenskommelser, såsom FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och FN:s Millenniedeklaration, samt internationella principer om biståndseffektivitet.

Genomförandet av strategin ska bidra till genomförandet av de tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet som regeringen har fastställt, att Millenniedeklarationen och Millenniemålen nås, samt till att biståndseffektiviteten ökar. Strategin ska samtidigt vara ett instrument att föra ut svensk biståndspolitik och på så sätt bidra till den internationella policyutvecklingen. Strategin ska även bidra till att organisationen tillämpar en helhetssyn i sitt arbete med globala utvecklingsfrågor. Genomförandet av strategin fastställs i en för de svenska aktörerna gemensam årlig arbetsplan. Samordningen av de svenska aktörernas arbete med WFP sker inom ramen för de organisationssamråd som hålls årligen.

2. Fakta om WFP

WFP är världens största humanitära organisation. WFP:s främsta mål är att med livsmedel rädda liv och minska hunger.

WFP är ett av FN:s fonder och program. WFP har 74 landkontor och cirka 12 000 anställda varav drygt 90 procent arbetar i fält. Huvudkontoret är placerat i Rom. WFP:s sekretariat leds av *executive director* Josette Sheeran (sedan 2007). Styrelsen har 36 medlemmar. Sverige har en styrelseplats i åtta av tolv år, nästa gång med start från 2012. I gruppen för ekonomiskt utvecklade länder fördelas platserna utifrån storleken på ländernas bidrag.

WFP:s verksamhet är till 90 procent stöd i katastrofer och utdragna kriser, så kallade, *Emergency Operations* och *Protracted Relief and Recovery Operations*. Resterande 10 procent är program för långsiktig utveckling, till vilket Sveriges basbidrag inte går. Budgeten uppgick 2010 till ca 3,8 miljarder USD. USA står normalt för cirka 40 procent av budgeten. Tidigare utgjordes det amerikanska bidraget av jordbruksprodukter, men de senaste åren har finansiella bidrag stått för en snabbt ökande del¹. Sverige bidrar i snitt med 2 procent och EU tillsammans ca 30 procent av budgeten, i huvudsak finansiella bidrag.

Under perioden 2000-2009 nådde WFP i genomsnitt 92 miljoner människor med 4,3 miljoner ton livsmedelsbistånd årligen. Livsmedelsbiståndet täcker i genomsnitt drygt en fjärdedel av mottagarnas kaloribehov men en mindre andel av deras näringsbehov². Tio krisdrabbade länder tar emot ca 70 procent av WFP:s bistånd³.

¹ En tredjedel år 2010

²<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp223562.pdf>

³ Sudan, Etiopien, Somalia, Kenya, Pakistan, Afghanistan DRK, Zimbabwe, Chad och Uganda år 2009

Direkt utdelning av livsmedel är WFP:s vanligaste metod. På senare tid har WFP introducerat matkuponger och kontanter, men ännu i liten skala. WFP är en del av det internationella så kallade klustersamarbetet för samordning av humanitärt bistånd. WFP leder de globala klustren för logistik, IT och telekommunikationer samt tryggad livsmedelsförsörjning (tillsammans med FAO) i humanitära insatser. Det praktiska arbetet med att t ex dela ut livsmedel genomförs normalt av civilsamhällesorganisationer.

3. Övergripande svensk syn på WFP

WFP:s insatser bidrar till det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd - att rädda liv och lindra nöd⁴. I detta avseende uppnår WFP enligt Sveriges organisationsbedömning (2008) i allmänhet förväntade resultat. WFP är en effektiv organisation, världsledande på logistik och med en unik förmåga att snabbt etablera sig i fält – inte minst i högriskområden. I situationer där statens kapacitet är mycket begränsad blir WFP:s verksamhet i praktiken en minimal form av socialt skydds nät.

Målen i WFP:s strategiska plan är:

1. Rädda liv och försörjningsförmåga i kris- och katastrofsituationer
2. Förhindra akut hunger samt investera i åtgärder för att förebygga katastrofer och mildra deras skadeverkningar
3. Återuppbygga försörjningsförmåga efter konflikter och katastrofer
4. Minska kronisk hunger och undernäring
5. Stärka länders kapacitet att minska hunger, inklusive genom lokala inköp och strategier för att lämna över ansvar

WFP har ett unikt mandat och förmåga att lindra akut hunger. Det finns ingen annan organisation som kan ta WFP:s plats när det gäller att i stor skala leverera humanitärt livsmedelsbistånd. WFP utför enligt utvärderingar denna kärnuppgift väl.

WFP gör även utvecklingsinriktade insatser inom t ex jordbruksutveckling, skolmatsprogram, katastrofförebyggande och klimatarbete. Detta arbete behöver enligt regeringens bedömning avgränsas och planeras väl. Det kan vara ett viktigt bidrag till tryggad livsmedelsförsörjning om det sker i samarbete med specialiserade aktörer, på mottagarlandets begäran och inom ramen för ett sektor-

⁴ Det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd är att *rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.*

eller landprogram. För **långsiktigt tryggad livsmedelsförsörjning** krävs breda åtgärder utanför WFP:s kärnkompetens. Det kan handla om att främja ekonomisk tillväxt och jordbruksutveckling med insatser inom mark- och vattenfrågor, forskning, produktivitet och fungerande marknader. Dessutom är brist på sysselsättning och mycket låga löner en viktig anledning till otrygg livsmedelsförsörjning i många utvecklingsländer.

WFP strävar aktivt efter att upphandlingar ska ske lokalt eller regionalt i så hög grad som möjligt för att undvika negativa effekter av stora mängder importerat livsmedelsbistånd. Av de livsmedel WFP köper själva snarare än får i natura, köps omkring 80 procent lokalt och regionalt⁵. WFP har i detta avseende genomgått en positiv förändring. Ytterligare ett steg mot att ta större hänsyn till mottagarnas behov och önskemål är att, när det är möjligt, ge dem matkuponger eller kontanter istället för livsmedelsbistånd.

WFP:s roll i **klustersamarbetet** är särskilt viktig och bör utvecklas. Ett väl samordnat internationellt humanitärt bistånd bidrar till att den samlade internationella responsen i en humanitär kris blir så snabb och effektiv som möjligt. Här har WFP som den största humanitära organisationen ett särskilt ansvar att vara ett föredöme för effektiv samordning och ledarskap på sina expertområden.

Det är av största vikt att WFP fortsatt främjar och tillämpar de humanitära principerna och upprätthåller en tydlig rollfördelning och åtskillnad gentemot väpnade grupper och andra delaktiga i konfliktsituationer.

Vad gäller **mänskliga rättigheter** är WFP relevant genom att främja människors rätt att få grundläggande behov tillgodosedda även i kris- och konfliktsituationer, samt genom ett ökat fokus på skyddsperspektivet och rättigheter för personer som tillhör minoriteter. 75 procent av WFP:s mottagare är kvinnor och flickor. WFP:s jämställdhetsarbete fungerar i huvudsak väl, t ex genom stärkandet av kvinnors inflytande över livsmedelsdistribution men genomslaget för jämställdhetsprinciper brett i verksamheten behöver stärkas.

WFP behöver fortsätta sitt arbete för att livsmedelsbistånd i så stor utsträckning som möjligt ska tillgodose mottagarnas näringsbehov, särskilt för sårbara grupper som små barn och ammande mödrar.

⁵ 2009 var WFP:s livsmedelsbistånd 4,6 miljoner ton, varav ungefär hälften kom som bidrag i natura.

WFP är enligt den svenska organisationsbedömningen en relativt effektiv organisation, men för att maximera resultaten bör förstärkningar ske vad gäller **internrevision, transparens, arbete mot korruption och utvärderingar**.

4. Mål och Verksamhet

Målen för denna strategi riktar in sig på områden som bör och kan förbättras.

Område: Snabb, effektiv och behovsbaserad verksamhet

De globala humanitära behoven förväntas öka i framtiden. Då det totala humanitära biståndet knappast kan täcka alla behov är det av största vikt att prioritera resurserna på bästa sätt. Det finns betydande enighet bland givarna om att WFP:s viktigaste roll är i katastrofer, konflikter och utdragna kriser. Samordning och arbetsfördelning är centralt för ökad effektivitet.

Många av de projekt inom jordbruksutveckling, skola, hälsovård och katastrofförebyggande och klimatåtgärder som WFP bedriver i utdragna kriser (*Protracted Relief and Recovery Operations*) syftar till långsiktig utveckling. Sverige anser att WFP behöver strukturera verksamheten så att dessa projekt istället bedrivs inom ramen för landprogram, med de samarbeten, processer och finansiering som detta innebär. Denna renodling i kombination med tydligare prioriteringar skulle kunna leda till att fler givare väljer att ge icke öronmärkta bidrag vilket skulle bidra till en mer effektiv organisation⁶.

Mål 1: WFP har stärkt sin förmåga att planera och allokera resurser utifrån humanitära behov

Åtgärder

Med utgångspunkt i Policyn för Sveriges humanitära bistånd ska Sverige verka för, och bidra till, att WFP

1. tydligare prioriterar sina insatser utifrån humanitära behov, om möjligt baserat på gemensamma behovsbedömningar;
2. bidrar till, och är en integrerad del av, den internationella samordningsstrukturen för humanitärt bistånd, inklusive humanitära landteam och klustersamarbetet. Särskilt viktigt är samarbetet med FAO i klustret för tryggad livsmedelsförsörjning.

⁶ De senaste åren har icke-öronmärkta bidrag legat omkring 10 procent

3. renodlar verksamheten genom att flytta insatser för långsiktig utveckling från *Protracted Relief and Recovery Operations* till utvecklingsoperationer;
4. inordnar dessa operationer i utifrån landets egna prioriteringar upprättade FN-gemensamma landprogram;
5. bidrar positivt till den interna FN-koordineringen på landnivå, stödjer den humanitära samordnaren samt bidrar konstruktivt till samordning med ERC/OCHA på global nivå.

Område: Rättighetsperspektiv

Sverige bedömer att WFP på ett tydligare sätt behöver integrera ett rättighetsperspektiv i sitt stöd, i synnerhet när det gäller skydd och jämställdhet. WFP:s särskilda roll gäller problem kopplade till hunger. Exempelvis behöver WFP bli bättre på att analysera hur verksamheten påverkar lokalbefolkningen och agera därefter. Denna analys kan leda till svåra val. Det kan i extrema fall handla om att inte dela ut bistånd till utsatta människor som saknar skydd, för att det utsätter dem för risk för överfall. Genom sin närvaro kan WFP också bidra till att öka säkerheten för civilbefolkningen, särskilt kvinnor och barn. För detta krävs utbildning av personal, system och regler, vilket WFP de senaste åren arbetat aktivt med.

Mål 2: WFP har ökat integreringen av ett skyddsperspektiv i sin verksamhet.

Åtgärder

Sverige ska verka för, och bidra till, att WFP

1. tar fram och implementerar en väl fungerande skyddspolicy.

Mål 3: WFP har ökat integreringen av ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet

Åtgärder

Med utgångspunkt i regeringens policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll i utvecklingssamarbetet ska Sverige verka för, och bidra till, att WFP

1. stärker kvinnors rättigheter och möjligheter bland annat genom att WFP fördelar mer resurser till jämställdhetsarbete och har tydligare jämställdhetsperspektiv i analyser

Område: Lokala marknader och sociala skyddsnet

Det är av största vikt att WFP inte konkurrerar ut lokal produktion och handel. Det är därför positivt att WFP planerar ökad användning av **kontanter och matkuponger** från en låg nivå, 4 procent 2010. Det finns dock frågetecken kring WFP:s kapacitet att genomföra denna förändring i stor skala. WFP:s styrka är nämligen konkreta leveranser och logistik. Matkuponger ger valmöjlighet och värdighet för mottagarna, är billigare och stimulerar lokalt näringsliv. Det fungerar dock inte överallt. Valet mellan kontantbistånd och naturabistånd ska föregås av en analys av vad som är mest lämpligt.

I katastrof- och krissituationer kan livsmedelsbistånd hjälpa mottagarna att slippa ta till negativa strategier för att överleva, så som att sälja boskap och redskap för mat. WFP:s insatser kan bidra till förhindra en neråtgående fattigdomsspiral. Genom att bidra till en grundtrygghet skapar man förutsättningar för utveckling. Det är viktigt att WFP stödjer utifrån behov och att insatserna gynnar snarare än reducerar människors incitament att utnyttja traditionella och innovativa lösningar för att klara sin egen försörjning. Dessutom behöver WFP lämna över ansvar så att ländernas egna myndigheter kan upprätta och upprätthålla sociala skyddsnet. WFP har på senare år lagt mer fokus på sådana **utfasningsstrategier**.

Mål 4: WFP:s verksamhet har positiva sidoeffekter på lokala marknader och myndigheters funktion

Åtgärder

Sverige ska verka för, och bidra till, att WFP

1. i ökande omfattning använder matkuponger och kontantbistånd, inklusive i offentliga arbeten, så kallat *cash for work*;
2. systematiskt arbetar för att undvika beroende av WFP genom att samarbeta med och överlämna ansvaret till regeringar och aktörer som bedriver långsiktigt utvecklingsarbete.

Område: WFP som effektiv institution

WFP har en stark ledning och engagerad styrelse. Organisationen är anpassad till WFP:s fältfokuserade verksamhet, men det finns utrymme för effektiviseringar. 70 procent av WFP:s budget går till omkring tio länder, men WFP har verksamhet i 74 länder, ofta med både land- och lokalkontor.

WFP:s ledning visar engagemang mot korruption och bedrägeri. System och regler genomsyrar dock inte alltid verksamheten på fältet i riskfyllda och komplexa miljöer. Internrevisionen fungerar väl, har

starkt ledarskap och rapporterar direkt till styrelsen. Finansiering av funktionen skulle dock behöva stärkas. En extern revisionskommitté finns men har inte uppnått sin fulla potential.

Interna revisionsrapporter ska sedan ett beslut 2010 delges medlemsstater på begäran, ett stort och viktigt steg i en förändringsprocess. En stor del av WFP:s dokument ligger lättillgängliga för allmänheten på organisationens hemsida.

En reform av det finansiella ramverket har nyss genomförts. Reformen syftar till styrning utifrån resultat snarare än kvantitet levererad mat. En vidareutveckling av WFP:s system för resultatstyrning pågår. 2010 rapporterade alla projekt enligt resultatramverket. Samtliga projektplaner innehåller ett avsnitt om uppföljning och utvärdering. Utvärderingsfunktionens oberoende bör stärkas, särskilt på region- och landnivå. För det krävs säkerställd finansiering.

<i>Mål 5: WFP har förbättrat sin interna effektivitet</i>

Åtgärder

Sverige ska verka för, och bidra till, att WFP

1. följer upp att reformen av det finansiella ramverket ger önskad effekt;
2. stärker sitt system för uppföljning och utvärdering, särskilt i fält, syftande till mer effektiv resultatredovisning och styrning.
3. stärker sin kapacitet att hantera korruption och annan brottslighet i riskfyllda miljöer;
4. inför en heltäckande tillsynspolicy (*policy on oversight*);
5. rekryterar internrevisorn externt för ett begränsat antal mandatperioder och har personal med nödvändig kompetens;
6. ser över antalet land och lokalkontor, en åtgärd som samspelar med åtgärd 2 under mål 4;
7. säkerställer att upphandlingar håller hög standard avseende effektivitet, säkerhet och transparens.

5. Genomförande och uppföljning

Sverige ska arbeta mer systematiskt och strategiskt för att nå de mål som anges i denna strategi.

Sverige ska samarbeta med och påverka WFP genom bilateral dialog, genom arbetet i styrelsen och genom finansiella bidrag. Det ska ske i nära samverkan med länder i Sveriges landgrupp och så långt som möjligt i samarbete med andra länder.

Sveriges samarbete med WFP ska präglas av öppenhet och transparens i enlighet med regeringens initiativ om det Öppna biståndet.

Aktörer och samverkan

Svenska aktörer och ansvarsfördelning

Ett nära samarbete och effektivt informationsutbyte krävs mellan svenska aktörer för att bidra till genomförandet av denna strategi. Utrikesdepartementet är huvudman för WFP och ansvarar för samordning inom Regeringskansliet och med andra svenska aktörer i frågor rörande Sveriges roll i WFP, basstödet till WFP och för policyfrågor.

Nära samverkan ska också ske med Sida. Sida bidrar med sakkunskap och beslutar om stöd i enskilda humanitära situationer. Utlandsmyndigheterna ska aktivt bidra till bedömningen av WFP:s genomförande på landnivå och påverka WFP:s arbete lokalt. Utlandsmyndigheterna ska även bidra i prioriterade landärenden i arbetet i styrelsen. Samverkan ska även ske med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. MSB genomför stödinsatser till WFP med finansiering från Sida enligt med samarbetsavtal mellan MSB och WFP. Samverkan och dialog ska föras även med civilsamhällesorganisationer. I de årliga arbetsplanerna ska ansvaret för olika svenska aktörer i genomförandet av strategins mål och åtgärder specificeras.

Samverkan med andra länder

Samarbete med andra länder ska aktivt sökas, även utanför kretsen av traditionellt likasinnade i särskilt prioriterade frågor. Ambassaden i Rom har ett särskilt ansvar att söka gemensamma positioner med likasinnade länder inför styrelsemöten, men i enskilda frågor kan även samverkan på huvudstadsnivå, särskilt i rådsarbetsgruppen för humanitära frågor i EU, och på landnivå ge ett mervärde och ska då eftersträvas.

Finansiering

Basbudgetstöd

Riksdagen beslutar, på basis av budgetpropositionen, om storleken på Sveriges basbidrag till WFP. Det fastställs sedan i regleringsbrev. Bidraget åtföljs av ett brev till WFP som bland annat säger att bidraget ska gå till verksamhet i katastrofer och utdragna kriser, så kallade, *Emergency Operations* och *Protracted Relief and Recovery Operations*. WFP föreslår sedan självständigt hur bidraget ska fördelas per operation. Sverige godkänner normalt förslaget, eventuellt med någon mindre förändring. Sveriges bidrag räknas, till skillnad från 90 procent

av övriga länders bidrag, som icke öronmärkt. Sverige låg under tiden 2005-2010 på plats sju till tolv i storlek bland givarna.

Stöd via Sida

Sida beslutar vid behov om stöd i enskilda humanitära situationer.

Sida kan även ge noggrant övervägda stöd till särskilt viktiga reformer, samt när så är motiverat av en samarbetsstrategi med ett specifikt land, finansiera långsiktiga utvecklingsinsatser via WFP. Konsultation med UD bör i så fall ske. Om samarbetsstrategin med ett specifikt land anger andra prioriteringar än i organisationsstrategin, ska det avsteg från organisationsstrategin som ett eventuellt nationellt stöd via WFP innebär tydligt motiveras. Synergier med målområdena i organisationsstrategin ska aktivt sökas.

Rekrytering av svenskar

Sverige bör arbeta för att i högre grad ställa svensk kompetens till förfogande i samarbetet med WFP, särskilt inom målområdena. Detta sker bl.a. i form av sekunderingar eller motsvarande extern finansiering av svenskar till WFP.

Åtgärder, arbetsfördelning och resultat gällande rekrytering ska diskuteras i samband med organisationssamråden. 2010 var två procent av WFP:s fasta personal, 27 personer, svenskar, upp till nivå D1.

Upphandling av svenska varor och tjänster

Utrikesdepartementet har i uppdrag att förbättra förutsättningarna för svenska företag och andra aktörer att delta i projekt som finansieras av de multilaterala organisationerna, däribland WFP. Ambassaden i Rom ska på förfrågan från svenska företag bland annat stödja med kontakter och informationsinsamling.

Sverige ska på policynivå verka för att WFP:s system för upphandling främjar långsiktig ekonomisk effektivitet och hållbar utveckling.

Uppföljning

Strategin kommer att operationaliseras i en årlig arbetsplan för berörda aktörer. Arbetsplanen konkretiserar hur den svenska verksamheten ska bedrivas för att genomföra åtgärderna i strategin samt bidra till att målen uppnås. Arbetsplanen tas fram av berörda aktörer i samband med organisationssamråden. Utrikesdepartementet är ansvarigt för att arbetsplanen upprättas. I arbetsplanen preciseras aktiviteter och rollfördelning mellan olika aktörer för genomförandet.

Organisationsansvarig vid Utrikesdepartementet ansvarar för att en

gemensam årlig resultatuppföljning av den årliga arbetsplanen genomförs och nedtecknas. Resultatuppföljningen genomförs inom ramen för organisationssamråden med stöd av arbetsplanen. Resultatuppföljning ligger till grund för den gemensamma arbetsplan som utarbetas för nästkommande år. Mot slutet av strategiperioden görs en mer djupgående resultatanalys av genomförandet av strategin under strategiperioden i syfte att vägleda framtagandet av en strategi för kommande period.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.regeringen.se

Tryck: XGS Grafisk service, 2011

Artikelnr: UD11.032