

2017-06-29

Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med FN:s befolkningsfond (UNFPA) 2017-2021

1. Strategins mål och utgångspunkter

Denna strategi ska ligga till grund för Sveriges samarbete med FN:s befolkningsfond (*United Nations Population Fund, UNFPA*). Strategins målsättning är jämställdhet och allas rätt och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), med särskilt fokus på ungdomar och specifikt unga utsatta flickor.

Strategin vägleds av Politiken för global utveckling med dess övergripande mål om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling¹, Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete², och Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015-2018³. Sveriges strategi för multilateral utvecklingspolitik är det övergripande styrdokumentet för Sveriges samarbete med multilaterala organisationer och anger ramarna för denna strategi⁴.

Strategin utgår från UNFPA:s mandat och strategiska ramverk. Till grund för strategin ligger den organisationsbedömning av UNFPA som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) genomförde 2015-2016. Strategin beaktar också de bedömningar av UNFPA:s verksamhet i fält som svenska utlandsmyndigheter gör återkommande, och som sammanställs av Utrikesdepartementet eller Sida. Strategin omfattar medel i enlighet med riksdagens bemyndigande och regeringens regeringsbrev till Sida.

¹ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122)

² Regeringens skrivelse 2016/17:60

³ <http://www.regeringen.se/contentassets/a50b41904e1b44af927a02cea7deba8/handlingsplan-feministisk-utrikespolitik.pdf>

⁴ <http://www.regeringen.se/49c842/contentassets/b6f1545c4b874fbc9495832fb21842ce/sven-sk-strategi-for-multilateralt-utvecklingssamarbete>

2. UNFPA:s uppdrag och verksamhet

UNFPA arbetar med att genomföra och följa upp det handlingsprogram som antogs i samband med FN:s konferens om befolkning och utveckling (International Conference on Population and Development, ICPD) i Kairo 1994. UNFPA verkar också för genomförandet av agenda 2030, med fokus på mål tre om hälsa och mål fem om jämställdhet.

UNFPA:s målsättning är universell tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa, att främja jämställdhet och reproduktiva rättigheter och att minska barn- och mödradödligheten. Fokusområden innefattar bland andra insatser för att motverka våld mot kvinnor, kvinnlig könsstympning, oönskade och oplanerade graviditeter inklusive tonårsgraviditeter, barnäktenskap, spridning av hiv och aids samt mödradödlighet. Insatserna inriktar sig bl.a. på att främja sexualundervisning och preventivmedelsrådgivning/distribution, samt utbildning av barnmorskor. Under senare år har UNFPA utökat sitt arbete i humanitära kontexter, med fokus på insatser för att stödja kvinnor och flickors tillgång till SRHR och motverka könsrelaterat våld.

Organisationen arbetar också med att öka kunskapen om befolkningsfrågor, bland annat genom att genomföra befolkningsräkningar och samla in befolkningsstatistik, samt i mindre utsträckning med befolkningsfrågornas koppling till miljö och klimat. Verksamheten riktar sig särskilt till kvinnor, flickor och ungdomar, med fokus på utsatta och exkluderade grupper. UNFPA:s arbete styrs av strategiska planer som löper över fyra års cykler. Nuvarande strategiska plan 2014-2017 antogs av UNFPA:s styrelse i september 2013⁵. UNFPA arbetar för närvarande med att ta fram en strategisk plan 2018-2021. En halvårsöversyn kommer göras 2020. Den strategiska planen utgör, tillsammans med en integrerad budget och resultatramverk, UNFPA:s strategiska ramverk.

UNFPA:s verksamhet följs upp av en styrelse som beslutar om ramar, prioriteringar och budget. Styrelsen sammanträder tre gånger om året och består av 36 av FN:s medlemsländer som deltar på roterande basis. Sverige är medlem i UNFPA:s styrelse till och med år 2017.⁶ Förutom ett huvudkontor i New York har UNFPA sex regionala kontor, tre subregionala kontor och 129 fältkontor. Över 80 procent av UNFPA:s anställda arbetar i fält.

⁵ <http://www.unfpa.org/resources/strategic-plan-2014-2017>

⁶ Medlemskapet i styrelsen är närmast en formsak och ett icke-medlemskap påverkar inte Sveriges möjlighet att delta i styrelsearbetet eller i beslutsfattandet. Sverige kan dock inte sitta med i byrån eller rösta om det skulle bli aktuellt.

UNFPA finansieras genom frivilliga bidrag. Under de senaste åren har UNFPA:s intäkter minskat på grund av minskade kärnstöd från centrala givarländer och ofördelaktig dollarkurs. Länder med växande ekonomier ökar inte heller sina finansiella bidrag i paritet med sin tilltagande förmåga att bidra. Finansieringsfrågorna är en stor utmaning för UNFPA och får konsekvenser för organisationens förmåga att leverera mot sitt mandat. Kvalitativ och tillräcklig finansiering av verksamheten ställer krav på ansvarstagande från både UNFPA:s medlemsländer och organisationen. Sverige har under flera år hört till de överlägset största givarna till UNFPA, både vad gäller kärnstöd och i termer av totalt stöd. År 2016 var Sverige organisationens största kärnstödsgivare och näst största givare totalt. Sverige bidrog med totalt 755 miljoner SEK år 2016, varav 504 miljoner SEK i kärnstöd.

Delar av UNFPA:s normativa och operationella verksamhet ifrågasätts starkt och motarbetas av vissa regeringar och observatörer med hänvisning till kulturella och traditionella normer och sedvänjor. Till de frågor som stöter på starkast motstånd i UNFPA:s styrelse och i fält hör sexuella och reproduktiva rättigheter, bland annat kvinnor och flickors rätt och tillgång till säker och laglig abort, ungdomars rätt till sex- och samlevnadsundervisning, samt hbtq-personers åtnjutande av sexuella och reproduktiva rättigheter. Sveriges starka engagemang i UNFPA är därför mycket viktigt. Sexuella och reproduktiva rättigheter är mänskliga rättigheter och en förutsättning för jämställdhet och för en inkluderande social och ekonomisk hållbar utveckling. Det påverkar även kvinnors och flickors tillgång till utbildning, deras socioekonomiska situation och möjlighet att aktivt ta del i det politiska och offentliga livet.³ Inriktning och svenska tematiska prioriteringar

3. Inriktning och svenska tematiska prioriteringar

3.1. Inriktning

UNFPA är en högst relevant samarbetspartner för Sverige. UNFPA:s normativa och operationella arbete för jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter, med särskilt fokus på kvinnor, flickor och ungdomar, ligger väl i linje med regeringens biståndspolitiska prioriteringar och feministiska utrikes- och utvecklingspolitik. Den senaste organisationsbedömningen av UNFPA konstaterar också att UNFPA bidrar till regeringens övergripande mål för det internationella utvecklingssamarbetet; d.v.s. att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och

förtryck⁷. Sverige ska genom dialog och finansiella bidrag verka för att UNFPA uppfyller sitt övergripande uppdrag och genomför sin strategiska plan med fokus på för Sverige prioriterade frågor.

Följande tematiska områden ska prioriteras i Sveriges samarbete med UNFPA under perioden 2017-2021:

- *Stärka UNFPA:s normativa och operationella rättighetsarbete, med fokus på jämställdhet och sexuella och reproduktiva rättigheter*
- *Stärka UNFPA:s arbete för jämställdhet och SRHR i humanitära kriser*
- *Stärka UNFPA:s arbete för minskad mödradödlighet och förekomst av tonårsgraviditeter*

Sverige ska vara tydligt med dessa prioriteringar i dialog med organisationen på central, regional och landnivå. Svenskt finansiellt stöd under strategiperioden ska ta prioriteringarna i beaktande, synergieffekter ska främjas och motsägelsefullt agerande undvikas. Däremot utesluts inte att svenska medel ges till andra områden under strategiperioden.

3.2 Målgrupper

Inom ramen för ovan nämnda fokusområden ska Sverige prioritera kvinnor, flickor och hbtq-personer. Ett särskilt fokus ska läggas på ungdomar (både flickor och pojkar) och unga utsatta flickor (10-19 år).

3.3 Tematiska prioriteringar och fokusområden

3.3.1 Stärka UNFPA:s normativa och operationella rättighetsarbete, med fokus på jämställdhet och sexuella och reproduktiva rättigheter

UNFPA:s normativa och operationella rättighetsbaserade arbete bör stärkas. Enligt UNFPA:s nuvarande strategi arbetar organisationen endast med reproduktiva rättigheter, och inte sexuella rättigheter. Sveriges aktiva stöd till och långa engagemang för rättighetsaspekterna av SRHR, utgör en komparativ fördel och ett mervärde i samarbetet med UNFPA. Sverige ska aktivt verka för att:

- Rättighets- och jämställdhetsarbetet, inklusive sexuella rättigheter, utgör ett fokusområde för UNFPA:s nya strategiska plan 2018-2021;

⁷ Prop.2013/14:1 UO7,bet.2013/14:UU2

- Ett tydligt rättighets- och jämställdhetsperspektiv genomsyrar hela UNFPA:s verksamhet inom ramen för den interna verksamheten samt i det externa påverkansarbetet, på både HQ-, region- och landnivå;
- Stärka innehållet i och öka resurssättningen till UNFPA:s arbete med ungdomars (både flickor och pojkar) åtnjutande av sexuella och reproduktiva rättigheter, med fokus på unga utsatta flickor;
- UNFPA stärker sitt arbete med homosexuella, bisexuella och transpersoners åtnjutande av sexuella och reproduktiva rättigheter;
- UNFPA utvecklar sin roll och sitt ansvar i arbetet med att nå de mest utsatta grupperna;
- UNFPA stärker sitt arbete med att inkludera män och pojkar för att förändra normer och attityder samt förebygga skadliga sedvänjor och könsrelaterat våld;
- UNFPA verkar för att synliggöra unga flickor (10-14 år) i statistiken och för särskilda indikatorer om unga flickors åtnjutande av sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter i UNFPA:s resultatramverk;
- UNFPA verkar för att rekommendationerna från ICPD:s översyns- och uppföljningskonferenser inkorporeras i uppföljningsarbetet gällande resultatuppfyllelse för relevanta mål inom ramen för Agenda 2030;
- UNFPA stärker och bygger nya strategiska partnerskap med relevanta rättighetsaktörer, däribland kvinnoorganisationer.

3.3.2. Stärka UNFPA:s arbete för jämställdhet och SRHR i humanitära kriser

Under de senaste åren har världen sett en dramatisk ökning av humanitära kriser och behov. Sexuellt och genusrelaterat våld, barnäktenskap och tonårsgraviditeter ökar ofta i samband med konflikter och efter naturkatastrofer. Humanitära aktörers kapacitet att arbeta med jämställdhet och SRHR-frågor varierar. Mot bakgrund av detta har UNFPA under de senaste åren aktivt utökat och breddat sitt humanitära arbete. UNFPA:s operationella kapacitet och resurser för att svara mot de behov som finns är dock fortfarande begränsad. Sveriges långa erfarenhet och roll som betydande humanitär aktör, i kombination med Sveriges starka profil i jämställdhet och SRHR-frågor bör avspeglas i samarbetet med UNFPA och i organisationens utveckling av sin humanitära verksamhet.

UNFPA:s arbete för jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter i humanitära kriser bör stärkas. Sverige ska aktivt verka för att:

- De humanitära insatserna ska vara en definierad och integrerad del av UNFPA:s verksamhet och ett fokusområde för UNFPA:s nya strategiska ramverk 2018-2021;
- UNFPA:s humanitära verksamhet ska vara transparent, och ha tydliga och uppföljningsbara mål och indikatorer; inklusive köns- och åldersuppdelad statistik;
- UNFPA aktivt genomför och följer upp de åtaganden som man gjorde under det humanitära toppmötet i maj 2016, inom ramen för t.ex. Call to Action och Grand Bargain;
- Förbättra koordineringen mellan UNFPA:s humanitära och utvecklingsrelaterade verksamhet samt med den FN-ledda humanitära samordningen i fält;
- UNFPA aktivt ska sprida information och lärdomar bland humanitära aktörer, inklusive lokala aktörer, om vikten av jämställdhet och SRHR samt utarbeta metoder för att integrera dessa frågor i det humanitära arbetet;
- UNFPA ökar sin operativa fältkapacitet i humanitära kriser;
- UNFPA ska ha ett tydligt fokus på MR och en rättighetsbaserad ansats i sin humanitära verksamhet och sina insatser.

3.3.3. Stärka UNFPA:s arbete för minskad mödradödlighet och förekomst av tonårsgraviditeter

Att minska mödradödlighet är en central del av UNFPA:s uppdrag. Sedan 1990 har mödradödligheten i världen minskat med ca 44 procent. Många utmaningar kvarstår dock och fortfarande dör omkring 830 kvinnor och flickor dagligen i sviter från graviditet och förlossning som hade kunnat undvikas med rätt insatser. Flickor i åldern 19 år och yngre har en betydligt högre risk för allvarliga komplikationer i jämförelse med kvinnor i åldern 20-24 år. Mödrhälsa och utbildning av barnmorskor har länge varit en svensk profilfråga inom utvecklingsarbetet.

UNFPA:s arbete för minskad mödradödlighet och förekomst av tonårsgraviditeter ska fortsatt vara en central del av UNFPA:s verksamhet. Sverige ska aktivt verka för att:

- UNFPA:s insatser för minskad mödradödlighet är en definierad och integrerad del av UNFPA:s verksamhet och ett fokusområde för UNFPA:s nya strategiska ramverk 2018-2021;
- UNFPA stärker sitt arbete för att öka tillgången till säkra och lagliga aborter som en del i att minska mödradödligheten;
- UNFPA bidrar till hälsosystemstärkande insatser och ett holistiskt synsätt på SRH-service i de länder där UNFPA verkar samt motverkar parallella strukturer för mödrahälsovård, preventivmedel och hiv- och STI-tester etc;
- UNFPA verkar för att nationella hälsoplaner inkluderar förebyggande åtgärder och vård kopplat till spädbarn- och mödrahälsa, inklusive tonårsgraviditeter;
- UNFPA stärker sitt arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina mödrahälsovårdsprogram, inklusive i arbetet med män och pojkar;
- UNFPA breddar sin givarbas och säkrar stabil finansiering av sin verksamhet inklusive tematiska fonder.

4. Prioriteringar gällande organisationens arbetssätt

UNFPA:s kapacitet att genomföra verksamheten på ett effektivt och resultatorienterat sätt bedöms i Sveriges organisationsbedömning som relativt god, även om förbättringspotential finns. Organisationen har under de senaste åren tagit ett omfattande grepp för att förbättra effektiviteten, kvaliteten och resultatfokuset i verksamheten.

I den strategiska planen 2014-2017, med tillhörande resultatramverk och integrerad budget stramades UNFPA:s mål och resultatområden upp och budgetallokeringen gjordes mer förutsägbar och transparent. Ett omfattande arbete har också påbörjats för att stärka den operationella verksamheten på landnivå, bl.a. genom att inrätta en regional struktur där de regionala kontoren ska verka kompetenshöjande för landkontoren. En ny rekryteringspolicy har antagits och en chefrekryteringspool inrättats för att tillse god chefsförsörjning. En omstrukturering har gjorts på huvudkontoret i New York för att bättre förbereda organisationen för implementeringen av Agenda 2030.

UNFPA:s funktioner för revision, utvärderingar och antikorrupcion bedöms som välfungerande (om än något underdimensionerande) och deras rekommendationer tas generellt väl om hand. År 2013 antog UNFPA en ny utvärderingspolicy och ett oberoende utvärderingskontor

etablerades och fick en egen budget. UNFPA har också verkat för att öka transparensen vad gäller allmänhetens insyn i UNFPA:s och UNFPA:s styrelses verksamhet. Under de senaste åren har UNFPA:s intäkter minskat på grund av sjunkande kärnstöd från centrala givarländer, vilket utgör en ny utmaning som kräver innovativa lösningar. Förbättringspotential finns fortfarande bland annat vad gäller resursmobiliseringsarbetet, den regionala och lokala representationen, samordning och koordinering med andra FN-organ, givare och genomförare samt rekrytering.

Med utgångspunkt i Regeringskansliets organisationsbedömning av UNFPA, avser regeringen att prioritera följande frågor avseende UNFPA:s interna arbetssätt:

4.1 Långsiktig, flexibel och behovsstyrd finansiering

Organisationens finansieringssituation kräver ett ökat ansvarstagande från UNFPA. Sverige ska, som förespråkare för kärnstöd inom FN-systemet och stor kärnstödsgivare till UNFPA, verka för att:

- UNFPA inom ramen för styrelsearbetet genomför årliga finansieringsdialoger med medlemsländerna, med syfte att tillse förutsägbar, full och ändamålsenlig resurssättning av alla områden i UNFPA:s strategiska plan;
- UNFPA aktivt breddar givarbasen, ökar andelen kärnstöd och icke-öronmärkta bidrag och främjar innovativ och katalytisk finansiering, samt främjar givarnas finansiering av hela landprogram (i motsats till projektbidrag);
- UNFPA ökar incitamenten för kärnstöd och flexibel öronmärkning genom att ge kärnstödet och kärnstödsgivarnas roll och betydelse synlighet;
- UNFPA och givare fullt ut följer principen om kostnadstäckning (cost-recovery) för projekt som finansieras av öronmärkta medel (så att kärnstödet inte används för att täcka projektkostnader relaterade till öronmärkta bidrag), samt arbetar gemensamt med andra FN-organ för att ytterligare harmonisera metoder och policyer för kostnadstäckning på systemnivå (i enlighet med QCPR).

4.2 Intern effektivitet och kommunikation

Sverige ska aktivt verka för att:

- En översyn görs av UNFPA:s regionala struktur och hur väl den fungerar i praktiken;

- UNFPA:s regionala struktur konsolideras med målsättningen att de regionala kontoren fokuserar på strategiskt arbete och har ett tydligt mandat samt kapacitet att utgöra landkontorens huvudsakliga kompetens- och kapacitetsstöd;
- Land- och regionkontorens kapacitet stärks vad gäller utarbetande, uppföljning och utvärdering av projekt.

4.3 Rekrytering

Sverige ska aktivt verka för att:

- Bemanningen på UNFPA:s landkontor ses över och stärks, samt att ansvarsutkrävande mekanismer införs;
- UNFPA har kvalificerade landchefer och medarbetare som vågar stå upp för och försvara hela UNFPA:s mandat;
- UNFPA har en jämn könsbalans med särskilt fokus på seniora/ledande positioner, icke-diskriminerande anställnings- och organisationsstrukturer och en personalpolitik som underlättar för såväl manliga som kvinnliga anställda att kombinera familj och arbete;
- främja anställning av svenskar inom UNFPA på hög nivå och inom för Sverige prioriterade och strategiska verksamhetsområden och genom att den svenska resursbasen och kompetensen nyttjas inom UNFPA på bästa sätt. Sverige är, i förhållande till sitt stora kärnbidrag, sin kompetens och erfarenhet av SRHR-frågor, underrepresenterad i UNFPA.

4.4 Riskhantering, transparens och antikorrupktion

Sverige ska aktivt verka för att:

- UNFPA:s nya riskhanteringssystem omfattar UNFPA:s samarbetspartners;
- UNFPA:s verksamhet ska vara kostnadseffektiv och transparent och att UNFPA:s revisions- och utvärderingsfunktioner ska ha tillräckliga resurser.

4.5 Samordning, kommunikation och systemövergripande arbete

Sverige ska aktivt verka för att:

- UNFPA i samarbete med andra fonder och program, det civila samhället, partnerländer och regionala initiativ, bidrar till att SRHR-relevanta mål och indikatorer i Agenda 2030 följs upp;

- UNFPA och dess styrelse aktivt arbetar för ett effektivt FN-system, inklusive genom implementering och uppföljning av den fyraåriga policyöversynen av FN:s biståndsverksamhet 2016 (QCPR) och systemgemensamma policydokument (som t.ex. Standard Operating Procedures och gemensamma Business Practices);
- UNFPA säkrar incitament som främjar samarbete under ett landprogram (UNDAF) och bakom en landsamordnare (*Resident Coordinator, RC*);
- kunskapen om UNFPA:s mandat och verksamhet sprids hos allmänheten, inklusive resultaten av det svenska kärnstödet till UNFPA.

5. Påverkansarbete och former för samverkan

5.1 Påverkansarbete

Sveriges långvariga normativa och finansiella stöd för jämställdhet och SRHR ger Sverige en stark röst i UNFPA:s exekutivstyrelse och goda möjligheter till inflytande och påverkansmöjligheter i dialogen med UNFPA. Huvudsakliga kanaler för detta påverkansarbete innefattar:

- en kontinuerlig och samstämmig bilateral dialog med UNFPA på såväl politisk- som tjänstemannanivå;
- en aktiv och konstruktiv medverkan i UNFPA:s styrelse, med fördel i stark samverkan och dialog med andra likasinnade medlemsländer;
- en årlig återkommande högnivåkonsultation med UNFPA:s chef och ledningsgrupp på företrädesvis statssekreterarnivå;
- löpande uppföljning av både kärn- och multibistöd till UNFPA vilket inkluderar en nära dialog med motparter inom organisationen, inte minst på medlemsstatsnivå;
- en konstruktiv och resultatorienterad dialog på region- och landnivå med UNFPA i de länder där Sverige har verksamhet och UNFPA representation för att följa upp såväl det svenska kärnstödet som multi-bi stödet;
- aktiv svensk bevakning av och interaktion med UNFPA i sociala medier;
- att främja tillvaratagande av svensk kompetens vid upphandlingar, exempelvis inom jämställdhet, miljö- och hållbarhetsområdet.

5.2 Samverkansformer

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har det huvudsakliga ansvaret för Sveriges relationer med UNFPA. Ett strategiskt, samstämmigt och effektivt påverkansarbete förutsätter ett nära samarbete och

informationsutbyte med samtliga berörda myndigheter (inte minst med FN-representationen i New York, andra relevanta utlandsmyndigheter och Sida), samt med andra aktörer i Sverige och i samarbetsländerna (såsom civilsamhällesorganisationer, akademiska institutioner och näringsliv). Den övergripande roll- och ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, samt mellan UD, Sida och utlandsmyndigheterna i förhållande till UNFPA, framgår av Sveriges strategi för multilateral utvecklingspolitik.⁸

Organisationssamråd om UNFPA ska hållas två gånger per år med syfte att stärka samfällt och strategiskt svenskt agerande.

Organisationssamråden sammankallas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som bjuder in berörda departement, Sida, FN-representationen och andra relevanta utlandsmyndigheter.

6. Uppföljning

Strategin operationaliseras i en för de svenska aktörerna gemensam årlig arbetsplan. Arbetsplanen preciserar hur årets aktiviteter bidrar till strategins måluppfyllelse, liksom arbets- och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), Sida och utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementet ansvarar för att arbetsplanen upprättas och uppdateras i samråd med berörda aktörer. Arbetsplanen följs upp två gånger per år i samband med organisationssamråden om UNFPA.

En översyn ska göras av organisationsstrategin för att vid behov anpassa den till UNFPA:s nya strategiska ramverk 2018-2021. En ny organisationsbedömning av UNFPA ska göras inför nästkommande strategiperiod, senast år 2020.

⁸ Sveriges strategi och vägledning för multilateralt utvecklingspolitik, s.13

