



Innst. 84 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:141 S (2009–2010)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for bistand til FN

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen fremmet 27. mai 2010 følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen utarbeide kontinuerlige evalueringer av FNs underorganisasjoner med hensyn til effektivitet og resultatoppnåelse.

II

Stortinget ber regjeringen om å gjøre Norges bidrag til FN avhengig av fremdriften og resultatene av reformarbeidet i organisasjonen.

III

Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med flerårig indikativt tilsagn til FNs underorganisasjoner.

IV

Stortinget ber regjeringen legge frem en rapport om fremdriften i reformarbeidet i FNs avdeling for fredsoperasjoner (DPKO).

V

Stortinget ber regjeringen legge prinsippet om null nominell vekst i FNs budsjetter til grunn ved de

årlige/toårige budsjettbehandlingene i organisasjonen.

VI

Stortinget ber regjeringen bidra til at nye mandater og aktiviteter fortrinnsvis finansieres gjennom eliminering av utdaterte, irrelevante eller dupliserende mandater.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Anita Orlund og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Siv Jensen, Tone Liljeroth, Peter N. Myhre, Kari Storstrand og Tor-kil Åmland, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, viser til at Representantforslag 141 S (2009–2010) fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for bistand til FN inneholder seks forslag som berører forskjellige sider ved norsk budsjetterings- og rapporteringspraksis i forhold til FN-organisasjonene. Som grunnlag for komiteens arbeid med saken er det innhentet en uttalelse fra Utenriksdepartementet, datert 29. september 2010.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil innledningsvis understreke at FN-systemet utgjør en meget viktig

kanal for internasjonal bistand og at regjeringen løpende bør vurdere hvordan en kan forbedre budsjett-, rapporterings- og evalueringssystemene for denne bistanden.

For å bidra til den mest effektive bruk av FN-organisasjonenes midler er det etter flertallets syn ingen god løsning at de enkelte giver- og mottakerland fastsetter en rekke særegne krav til bruk av de midler landene bidrar med. Dette vil tvert imot gjøre forvaltningen mer komplisert og kreve mer byråkrati. Samtidig vil det vanskeliggjøre de styrende organers mulighet til å legge en helhetlig og rasjonell plan for bruken av midlene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til følgende formulering i Prop. 1 S (2010–2011), under kapittel 165:

«FN-organisasjoner er byråkratiske og har vanskeligheter med å levere bistand effektivt.»

Det er disse medlemmers mening at dette synliggjør at en rekke FN-organisasjoner ikke er egnede kanaler for bistand.

Komiteen vil videre påpeke at samarbeidet med FN-organisasjonene ikke bare gir Norge anledning til å bidra med finansiering, det gir også rett til å delta i styrende organer som legger planer og budsjetter for organisasjonenes virksomhet. Dette gir Norge mulighet til å være med på å legge føringer ikke bare for bruken av norske finansielle bidrag, men for organisasjonens samlede virksomhet.

Komiteen vil derfor bekrefte den etablerte policy om å bidra til organisasjonenes felles budsjetter og overføre tilskudd uten krav om binding til kjøp av varer og tjenester fra det enkelte giverland. Komiteen vil understreke at det er slike bidrag som kvalifiserer til betegnelsen multilateral bistand.

I den grad de enkelte giverland selv vil bestemme «end user», er dette ikke å regne som multilateral bistand, men som såkalte «multi-bi-bidrag». Disse regnes i internasjonal statistikk som en del av den bilaterale bistanden. Komiteen er kjent med at Norge i noen grad har bidratt til etablering av spesielle fond og programmer. Denne bidragsformen har ikke minst blitt brukt for å bidra til innovasjon og erfaring med nye innsatsfelter, for eksempel kvinneverdett bistand. Dette er etter komiteens syn formålstjenlig særlig i overgangsperioder inntil slike prioriteringer er tilstrekkelig innarbeidet i den aktuelle organisasjons generelle virksomhetsplaner.

Når det gjelder FNs ulike roller ut over det å være en kanal for bistand, har komiteen merket seg at Utenriksdepartementet i sin uttalelse framhever følgende aspekter:

«FN har i kraft av sin medlemsmasse universell legitimitet og er eneste forum som kan sikre en regelbasert verdensorden.

FN har betydning som går langt ut over overføring av finansielle ressurser og har sentrale roller både globalt og på landnivå som fora for den utviklingspolitiske debatten, konfliktforebygging og fredsbevaring, i utformingen av universelle normer og utviklingspolitiske prinsipper og ved omfattende rådgivning til nasjonale myndigheter og bidrag til nasjonal kompetanseutvikling i de fattige landene.

FN og dets organisasjoner styres og drives etter regelverk besluttet av FNs medlemsland, og Norge bidrar ikke bare med finansiering, men deltar også i styrende organer. Det siste gir anledning til påvirkning og kontroll.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at disse forhold gir FN en viktig – og i mange henseende enestående – rolle i det internasjonale samarbeid. Flertallet mener at globaliseringen øker FNs betydning som globalt samarbeidsforum. Tross sine begrensninger er FN i praksis det eneste forum som kan sikre en regelbasert verdensorden. Det er derfor all grunn til at Norge fortsatt gir aktiv støtte til å styrke og effektivisere FNs oppgaver i en slik sammenheng.

Komiteen legger til grunn at FN-organisasjonenes egnethet og effektivitet som bistandsorganisasjoner må være gjenstand for samme kritiske vurdering som andre bistandskanaler. Følgelig må FN-organisasjonene – på samme måte som andre bistandskanaler – dokumentere utviklingseffekten av de bistandsmidler de forvalter.

Når det gjelder de enkelte forslag som ligger i representantforslaget, har komiteen følgende merknader:

Forslag I: Stortinget ber regjeringen utarbeide kontinuerlige evalueringer av FNs underorganisasjoner med hensyn til effektivitet og resultatoppnåelse

Komiteen deler det syn at kontinuerlige vurderinger av FN-organisasjonenes effektivitet og resultatoppnåelse er påkrevet. Komiteen vil minne om at Norge – sammen med andre partnere – lenge har hatt en løpende vurdering av virksomheten og arbeidet målrettet for reformer for å styrke effektiviteten og resultatoppnåelsen. I sin uttalelse av 29. september 2010 understreker Utenriksdepartementet at dette arbeidet blitt styrket de siste årene. Vurderingene gjøres ifølge departementet i dag «på flere måter»:

- a) Gjennom aktiv deltakelse i organisasjonenes styrende organer hvor organisasjonenes årlige rapporter om resultatoppnåelse, evalueringsvirksomheten og internrevisjon samt rapporter fra

ekstern revisor og enkeltstående evalueringer behandles. Styredeltakelsen innebærer gjerne nært samarbeid med andre land, både nordiske og andre likesinnede land.

- b) Norge har vært sentral i opprettelsen av et nylig styrket nettverk (Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN) som nå består av 16 giverland og som hvert år foretar felles vurderinger av de viktigste multilaterale organisasjonene. FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (Unicef), Verdensbanken og Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) ble gjennomgått i 2009. I 2010 foretas det vurderinger av FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens helseorganisasjon (WHO), Den asiatiske utviklingsbanken (AsDB) og Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD). Fra 2011 vil seks organisasjoner/institusjoner bli gjennomgått hvert år. De største organisasjonene vil bli vurdert hvert tredje eller hvert fjerde år, avhengig av når rapportene kan brukes inn i viktige prosesser for å bedre resultatfokus og effektivitet i de ulike organisasjonene.
- c) Gjennom uavhengige evalueringer som administreres av Norads evalueringsavdeling.
- d) Utenriksdepartementets såkalte «profilark» som i 2009 oppsummerte vurderingene av i alt 25 multilaterale organisasjoner og globale fond. Det arbeides med å utvikle klarere vurderingskriterier for å sikre mer systematiske vurderinger på tvers av organisasjonene. Dette vil bli søkt gjennomført i 2011.
- e) Også informasjonsutveksling med likesinnede land bidrar til de norske vurderingene av ulike organisasjoner. Eksempelvis var det i mars 2010 et nordisk møte hvor en rekke multilaterale organisasjoner ble diskutert, basert på ulike typer gjennomganger som anført ovenfor.

Komiteen vil understreke betydningen av at dette vurderingsarbeidet gjøres i tett samarbeid med så mange andre givere som mulig, slik at FN-organisasjonene kan forholde seg til felles vurderinger utført på grunnlag av et omforent sett av kriterier. Komiteen mener det fortsatt er behov for en ytterligere styrking og samordning av evalueringene og forventer at regjeringen bidrar aktivt til dette.

Komiteen er kjent med at Utenriksdepartementet har utarbeidet en serie «profilark» hvor det gir sin vurdering av en rekke FN-organisasjoner. Komiteen anser slike kortfattede presentasjoner som nyttige, men mener profilarkene må videreutvikles. Særlig må kvaliteten høynes ved at vurderingene presiseres med hensyn til effektivitet og resultatoppgåelse. Komiteen har merket seg at departementet vil søke å utvikle klarere vurderingskriterier i

2011. Komiteen forventer å bli orientert nærmere om dette på egnet måte, senest i budsjettproposisjonen for 2012.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Norsk bistand kanalisert gjennom FN har økt betydelig de siste årene, og at Norge har vært en sentral donor til FN gjennom flere tiår. Disse medlemmer registrerer at det i Prop. 1 S (2010–2011) fremgår at det «ikke er gjort mange studie av FN som kanal for bistand». Samtidig er disse medlemmer kjent med en rekke påpekninger gjennom Riksrevisjonens Dokument 1 om at FN-organisasjonene i mange tilfeller ikke prioriterer å fokusere på resultat- og måloppnåelse i bistanden. På denne bakgrunn er disse medlemmer skuffet over at regjeringen vil vente til senest 2012 før det utarbeides klarere vurderingskriterier.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, anser på denne bakgrunn at det er bred enighet om intensjonen i forslag 1. Man har fra norske myndigheters side lenge arbeidet for økt effektivitet og måloppnåelse i FN-systemet og for å styrke evalueringsvirksomheten. Dette går også klart fram av departementets uttalelse. Utfordringen ligger etter flertallets syn derfor ikke i om man skal ha en løpende vurdering, men i hvordan dette evalueringsarbeidet skal videreutvikles og systematiseres. Med disse presiseringer støtter flertallet forslag I.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet foreslår at Dokument 8:141 S (2009–2010) om representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for bistand til FN – vedlegges protokollen.

Forslag II: Stortinget ber regjeringen om å gjøre Norges bidrag til FN avhengig av fremdriften og resultatene av reformarbeidet i organisasjonen

Komiteen viser til at bidragene til FNs regulære budsjett fastsettes etter en avtalt fordelingsnøkkel og at finansieringen av FNs fredsbevarende operasjoner skjer etter en egen bidragsskala. Også medlemskontingentene i FNs særorganisasjoner er basert på fremforhandlede fordelingsnøkler. Felles for disse tre er at totalbudsjettene besluttet ved enighet mellom FNs 192 medlemsland. Derfor legger komiteen til grunn at Norge ikke kan beslutte størrelsen på de norske bidragene til FNs regulære budsjett utover å søke å påvirke størrelsen på totalbudsjettene.

Når det gjelder frivillige bidrag, konstaterer komiteen at det er et annet handlingsrom for fastsettingen av størrelsen på norsk støtte. Som departementet også bekrefter, er komiteen kjent med at det gjennom lang tid har vært slik at omfanget av den norske støtten skjer på bakgrunn av en vurdering av den enkelte organisasjons relevans ut fra norske prioriteringer og effektivitet i forvaltningen av midlene. Vurderingen omfatter også reformviljen i den enkelte organisasjon.

Som et aktuelt eksempel på at Norge også trekker konsekvenser av en kritisk vurdering, vil komiteen vise til at Norge besluttet å ikke inngå ny program-samarbeidsavtale med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) da den forrige programsamarbeidsavtalen utløp i 2009. Beslutningen ble truffet fordi Norge var misfornøyd med oppfølgingen av det reformarbeidet som styrende organer hadde pålagt organisasjonen, herunder effektiviseringstiltak og et styrket fokus på resultatoppnåelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at dette ikke innebærer at bistanden til landbruk skal reduseres, men at midlene omdisponeres til andre aktører innenfor og utenfor FN. Flertallet har gjentatte ganger løftet fram nettopp landbruk og matvaresikkerhet som innsatsområder som Norge må trappe opp betydelig og har merket seg at regjeringen har bekreftet sin vilje til dette.

Komiteen vil understreke at matvaresikkerhet er et viktig mål i bistandspolitikken.

Komiteen vil videre vise til at det FN-opnevnte reformpanelet, hvor statsminister Stoltenberg var en av lederne, anbefalte flere oppfølgingstiltak. I dialogen med de relevante FN-organisasjonene er fokus blant annet satt på harmonisering av administrative systemer og rutiner samt FNs koordinering på landnivå.

Når det gjelder FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA), opplyser departementet i sin uttalelse at Norge i tillegg har vært med på å drive fram likelydende vedtak i styrene. Målet er en omfattende budsjettreform som tar sikte på å styrke budsjettene som virkemiddel til å oppnå resultater og for øvrig gi lettere innsyn i hvordan organisasjonenes finansielle ressurser brukes. Komiteen mener det er viktig at dette følges opp i praksis.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for at Stortinget ber regjeringen gjøre Norges bidrag avhengig av reformviljen i FN-organisasjonene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til uttalelser fra blant annet professor i utviklingsøkonomi Sandra Sequeira ved London School of Economics (2009) om at mens andelen bistand kanalisert gjennom FN har sunket de siste årene, så har FNs byråkrati ikke blitt nedgradert tilsvarende. Disse medlemmer registrerer Sequeiras påstander om at ingen departementer er blitt slått sammen, og ingen programmer er kuttet så langt gjennom FNs «Delivering as One». FN har heller ikke vært i stand til å kalkulere potensielle innsparinger som følge av initiativet. Det er disse medlemmers mening at Norges bistand til FN bør avgjøres av organisasjonens komparative fordeler og addisjonalitet. Bistandens struktur er satt sammen av spesifikke organisasjoner innenfor svært begrensede områder, så vel som organisasjoner som arbeider generelt over flere saksfelt. Det er disse medlemmers mening at Norge i særlig grad burde vurdere om det er hensiktsmessig å benytte FN-organisasjoner som kanal for bistand der hvor markedet for bistanden involverer mange ulike organisasjoner med potensielle komparative fordeler.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil imidlertid be om at regjeringen i tiden framover gir klarere uttrykk for hvilke vurderinger en fra norsk side gjør seg om de enkelte FN-organenes relevans, effektivitet og reformvilje samt hvilke budsjettmessige konsekvenser regjeringen anbefaler for Norges frivillige bidrag på bakgrunn av dette. Flertallet deler, med de nødvendige presiseringer som er gitt i departementets uttalelse og i disse merknader, intensjonen i forslag II. På denne bakgrunn foreslår flertallet at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer forslag II i dokumentet.

Forslag III: Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med flerårig indikativt tilsagn til FNs underorganisasjoner

Komiteen vil vise til at Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2005–2006) åpnet for å gi flerårige indikative tilsagn til FNs viktigste utviklingsorganisasjoner. Slike indikative tilsagn innebærer i praksis et løfte – med forbehold om Stortingets samtykke (budsjettvedtak) – om å opprettholde nivået på støtten i påfølgende år. Av departementets uttalelse framgår at slike tilsagn gjelder bare kjernebidrag og at disse er å anse som et «svar» på organisasjonenes styrevedtatte langtidsplaner eller strategiske planer og vil normalt ha samme tidshorisont som organisasjonenes planer.

Utenriksdepartementet opplyser at man fra norsk side har benyttet seg av muligheten til å gi flerårige indikative tilsagn til UNDP, UNICEF og UNFPA.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke betydningen av at signaler om policyendringer i størst mulig grad søkes samordnet med andre givere slik at organisasjonene ikke stilles overfor en rekke motstridende forventninger som dermed vil være umulig å innfri.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at forutsigbarhet i finansiering er internasjonalt anerkjent som et sentralt bistandseffektivitetsprinsipp. Det er derfor også nedfelt i Pariserklæringen om bistandseffektivitet og den påfølgende handlingsplanen (Accra Agenda for Action). Det er dessuten inkludert i fremforhandlede dokumenter om FNs utviklingsaktiviteter, herunder organisasjonenes ressursmobiliseringsstrategier som styrene har sluttet seg til. Dette flertallet er kjent med at ikke bare Norge, men også en rekke andre givere av slike grunner gir flerårige tilsagn til de samme organisasjonene.

Av departementets uttalelse om saken framgår at regjeringen søker å påvirke organisasjonene i retning av økt effektivitet og derfor ønsker å videreføre ordningen med flerårige indikative tilsagn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at dersom man har «benyttet seg av muligheten» til å gi flerårige indikative tilsagn til flere FN-organisasjoner, er dette et utslag av politisk vilje og basert på frivillighet, og det er derfor disse medlemmers mening at Norge også kan si nei til slike tilsagn. Disse medlemmer mener at ordningen med flerårige, indikative tilsagn fører til ytterligere klientifisering og bistandsavhengighet i u-landene. For å stimulere til en bærekraftig utvikling hvor landene i fremtiden skal kunne klare seg uten bistand, mener disse medlemmer at ordningen må avskaffes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, anser flerårige tilsagn som et fremskritt fordi de bidrar til større forutsigbarhet for organisasjonene. Etter flertallets syn gir dette organisasjonene forutsetninger for å drive mer effektivt og på basis av prioriteringene i organisasjonenes langtidspaner. Flertallet mener dette er av vital betydning for Norge siden vårt land er en stor bidragsyter av kjerne- midler til disse organisasjonene.

Flertallet har videre merket seg at regjeringen mener flerårige indikative tilsagn er hensiktsmessige også fordi det gir anledning til å knytte klare forventninger til hva organisasjonene skal levere blant annet når det gjelder oppfølging av forventninger om reformvilje, mer resultatbasert styring og bedre effektivitet samt en rettighetstilnærming til virksomheten og ivaretagelse av likestillingshensyn. Flertallet er enig i dette.

Flertallet forventer at regjeringen gjør bruk av den anledning slike tilsagn gir til å uttrykke forventninger om effektivitetsreformer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, er uenig i forslag III og mener det ville representere et stort tilbakeskritt i Norges aktive deltakelse og påvirkning av FN-organisasjonene. Flertallet tilrår derfor at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer forslag III i dokumentet.

Forslag IV: Stortinget ber regjeringen legge frem en rapport om fremdriften i reformarbeidet i FNs avdeling for fredsoperasjoner (DPKO)

Etter komiteens syn er fredsoperasjoner et av FNs viktigste virkemidler, og det er av stor betydning at FN lykkes som fredsbevarer. Denne oppgaven har imidlertid blitt stadig mer utfordrende i senere år. Sikkerhetssituasjonen preges i mange av operasjonsområdene av at FN står overfor opprørsgrupper som ikke føler seg forpliktet til å legge ned våpnene, som angriper sivilbefolkningen og i en del tilfeller også angriper FN-personell. Fredsoperasjonene har i tillegg fått stadig mer omfattende oppgaver og blitt betydelig større. Komiteen mener dette stiller FN overfor store utfordringer, blant annet fordi vellykket gjennomføring av fredsoperasjonene i noen tilfeller krever kapasiteter som ikke mange medlemsstater har.

Komiteen er kjent med at Norge har vært en pådriver og støttespiller for de reformprosessene som har vært iverksatt de senere årene for å styrke FNs evne til å håndtere de mer komplekse utfordringene som er knyttet til fredsoperasjoner i vår tid.

Det gjelder både de prosessene som har vært rettet spesielt inn mot fredsoperasjonene og de som gjelder hele FN-apparatet, som «ett FN på landnivå».

I departementets uttalelse opplyses at den siste operasjonsrettede reformprosessen i FN, også kjent som «New Horizon», ble innledet i juli 2009 og anga fire hovedprioriteringer:

1. Styrke planlegging, drift og oppfølging av operasjonene.
2. Styrke utvikling av kapasitet. Tilgangen på ressurser er ikke uendelig – hvordan kan FN få tilgang på og få mer ut av de ressursene som faktisk finnes?
3. Bedre feltstøtten – hvordan legge best mulig til rette for gjennomføring i felt – med hensyn til logistikk, sikkerhet osv.
4. Bidra til policy-utvikling – utvikle praktiske retningslinjer for gjennomføring av sentrale oppgaver som beskyttelse av sivile og robust fredsbevaring.

Komiteen har merket seg at framdriften varierer på de ulike områdene. Ifølge departementet er planlegging og oppfølging (punkt 1) styrket gjennom bl.a. intensivert dialog mellom sikkerhetsrådet, sekretariatet og de bidragsytende landene. Når det gjelder punkt 2, har man bl.a. nylig startet pilotprosjekter for å utvikle klarere retningslinjer for hvilke resultater man forventer i felt av ulike militære enheter. En global feltstøttestrategi (punkt 3) ble vedtatt i juni d.å. Den forventes å ville bidra til bedre praktisk tilrettelegging for gjennomføring av operasjonsmandatene i felt. På policysiden (punkt 4) er utviklingen av et strategisk rammeverk for beskyttelse av sivile en av de mest sentrale, men også en av de mest utfordrende oppgavene. Dette skyldes både at det er svært krevende å legge opp til gode beskyttelsesstrategier og at land i Sør er på vakt mot forslag som kan bidra til at FNs rolle kan komme i konflikt med nasjonal suverenitet. Departementet opplyser at en oversikt over aktuelle områder for videre norsk innsats ble overlevert FN våren 2010. Denne oversikten vil danne grunnlag for videre utvikling av samarbeidet med FN om støtte til fredsoperasjonene. FN har varslet at en framdriftsrapport for New Horizon-prosessen vil foreligge i slutten av september. Det bør i lys av denne vurderes om det er formålstjenlig med en ytterligere, separat norsk rapport.

Komiteen forutsetter at Norge bidrar aktivt til å gjennomføre målsettingene under New Horizon-prosessen med personell, kapasitetsbyggingstiltak og doktrineutvikling. Komiteen er kjent med at norske myndigheter jevnlig utarbeider oversikter til bruk i kontakten med FN og forutsetter at Stortinget på egnet måte gjøres kjent med fremdriften i reformarbeidet i FNs avdeling for fredsoperasjoner (DPKO).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter på denne bakgrunn intensjonen i forslag IV, men tilrår at det bifalles ikke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer forslag IV i dokumentet.

Forslag V: Stortinget ber regjeringen legge prinsippet om null nominell vekst i FNs budsjetter til grunn ved de årlige/toårige budsjett-behandlingene i organisasjonen

Komiteen viser til at FNs regulære budsjett vedtas ved konsensus og at Norges bidrag til dette budsjettet i perioden 2010–2011 utgjør 0,871 pst.

Komiteen er kjent med at det gjennom de siste tjue årene har vært diskusjoner om reell nullvekst – som tillater videreføring av FNs løpende aktiviteter på eksisterende nivåer – eller nominell nullvekst bør legges til grunn for FNs regulære budsjett.

Norge har støttet kravet om budsjettdisiplin, men mener at nullvekstlinjen vil bidra til en statisk tilnærming til FNs oppgaver gjennom sementering av gamle oppgaver snarere enn til et sterkt og effektivt FN som endres i tråd med nye globale oppgaver. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener denne linjen må videreføres fra norsk side og at et prinsipp om null nominell vekst i FNs regulære budsjett ikke samsvarer med Norges ambisjoner for FNs videre utvikling.

Flertallet mener at det er i Norges interesse at FN evner å bidra til løsningen av oppgaver som vi prioriterer høyt. Flertallet mener dette i praksis ikke er forenlig med et prinsipp om nominell nullvekst. Et slikt budsjetteringsprinsipp vil etter flertallets syn i praksis innebære en gradvis nedbygging av FNs aktiviteter og rolle sammenlignet med andre globale aktører som ikke har samme legitimitet og som heller ikke er underlagt slike finansielle begrensninger.

Komiteen har merket seg at finanskrisen har bidratt til å snu den tidligere trenden med økninger i det regulære budsjettet. Komiteen er kjent med at FNs generalsekretær den senere tid har hatt en ambisjon om 0,5 pst. reell vekst i det regulære budsjettet. Budsjettet for 2010–2011, som ble vedtatt etter langvarige forhandlinger under norsk ledelse, innebærer et budsjett som ligger litt over nullvekstgrensen.

Siden Sikkerhetsrådet og generalforsamlingen samtidig har pålagt sekretariatet en rekke nye oppgaver, konstaterer komiteen at de vedtatte budsjett-rammene i praksis fører til at det regulære budsjettet i realiteten har blitt strammere de senere år.

Departementet opplyser i sin uttalelse at viktige deler av sekretariatets oppgaver er underfinansiert over det regulære budsjettet. Sekretariatet er derfor i stor grad avhengig av frivillige bidrag for å følge opp mandatene, også oppgaver som har høy prioritet på

norsk side. Ett eksempel er FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) som ikke får tilstrekkelige midler over det regulære budsjettet til å utøve sine kjernefunksjoner og som derfor er avhengig av frivillige bidrag, herunder fra Norge. Tilsvarende er oppfølgingen av sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet i stor grad avhengig av frivillige bidrag.

I arbeidet med de regulære budsjettene mener komiteen at det fortsatt må være et sentralt norsk anliggende å bidra til et sterkere resultatfokus og økt ansvarlighet. Komiteen vil dessuten understreke betydningen av at kontrollutøvende instanser, særlig Office of Internal Oversight Services (OIOS) sikres tilstrekkelige ressurser og uavhengighet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener Norge fortsatt må arbeide for at FNs kjerneoppgaver i størst mulig grad dekkes under det regulære budsjettet for å gjøre gjennomføringen mindre avhengig av frivillige bidrag. Disse er ikke bare mindre forutsigbare, men innebærer etter flertallets syn også en mindre heldig byrdefordeling mellom medlemslandene.

Flertallet mener at å vedta et prinsipp om at null nominell vekst i FNs organisasjoner skal legges til grunn, vil være uheldig og stå i konflikt med politiske mål Norge søker å oppnå gjennom deltakelsen i samarbeidet i FN. Flertallet vil på denne bakgrunn tilrå at forslag V ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer forslag V i dokumentet.

Forslag VI: «Stortinget ber regjeringen bidra til at nye mandater og aktiviteter fortrinnsvis finansieres gjennom eliminering av utdaterte, irrelevante eller dupliserende mandater.»

Komiteen anser det problematisk at et økende antall mandater resulterer i tiltakende fragmentering og duplisering i FNs arbeid. Dette skaper etter komiteens syn en stor utfordring når det gjelder å sikre resultater og effektivitet. Komiteen er kjent med at Norge i FN arbeider for å bidra til å eliminere mandater som ikke lenger er relevante og samkjøre dupliserende mandater. Dette er imidlertid en vanskelig og ofte politisk følsom oppgave fordi medlemsstatene har eierskap til, og ofte også egeninteresse av, ulike mandater.

Komiteen er kjent med at Norge – under det pågående arbeidet med reform av generalforsamlingen – har gått inn for et prinsippvedtak om at nye mandater skal tidsbegrenses. Et slikt prinsipp vil i praksis innebære at en eventuell forlengelse vil kreve nye vedtak. Sammen med likesinnede prøver Norge også å få tidsbegrensning inn i enkeltmandatene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter den linje Norge arbeider etter i disse spørsmål.

Komiteen er kjent med at formell eliminering av mandater i FN krever konsensus, men at dette ofte er vanskelig å oppnå. Derfor er det så langt oppnådd begrensede resultater i den særskilte prosessen med å revidere FNs mandater som ble igangsatt under FNs 60. generalforsamling i 2005.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, finner samtidig grunn til å nyansere beskrivelsen av problemet. At mandater ikke formelt oppheves, betyr ikke nødvendigvis at de forblir operative. Mandater som ikke lenger er aktuelle, vies naturlig nok ikke oppmerksomhet.

Komiteen viser dessuten til at eliminering av mandater også kan skje utenfor den særskilte prosessen som ble igangsatt i 2005. Komiteen vil som eksempel på dette nevne opprettelsen av den nye kvinne- og likestillingsenheten, UN Women, som skal være operativ fra 2011. Vedtaket innebærer at FNs utviklingsfond for kvinner (UNIFEM), et opplærings- og forskningsinstitutt (United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW) og to enheter i sekretariatet opphører fra samme tidspunkt.

Samtidig som arbeidet med å få til formelle vedtak om oppheving av mandater fortsetter, mener komiteen at Norge må støtte andre kreative grep for å oppnå bedre resultater og effektivitet. Komiteen vil i denne forbindelse framheve den humanitære reformen i FN som et godt eksempel. Ved å etablere en ny klyngetilnærming har resultatet etter komiteens syn blitt en klart bedre koordinering mellom FN-enheter med et humanitært mandat, men også av andre humanitære aktører, under ledelse av FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA).

Departementet opplyser i sin uttalelse at også etableringen av FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) har bidratt til at FN-organisasjonene kan komme langt raskere på banen i humanitære krisesituasjoner.

Komiteen vil understreke at den overordnede hensikten med å gjennomgå FNs mandater må være å bidra til bedre resultater og effektivitet. Den beste strategien for å nå praktiske resultater krever etter komiteens syn at Norge er åpen for flere tilnærmingmåter i reformprosessen, så lenge de i praksis bidrar til en fornyelse som gjør FN mer relevant og effektiv.

Komiteen har merket seg at forslag VI ikke nødvendigvis innebærer noe nullvekst-prinsipp, men at det også kan tolkes slik at nullvekstprinsippet som

foreslås i forslag V, fortrinnsvis er målet. Komiteen mener Norges holdning heller bør være å fortsette arbeidet for eliminering av utdaterte, irrelevante eller dupliserende mandater og dermed oppnå innsparinger, samtidig som Norge aktivt bidrar til å gi FN finansiell handlekraft i arbeidet for å løse nye og for verdenssamfunnet viktige oppgaver og mandater.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, deler følgelig noe av intensjonen i forslaget VI, men mener samtidig at forslaget er formulert slik at det ut fra en helhetsvurdering ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer forslag III og IV i dokumentet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer forslag II, V og VI i dokumentet.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Dokument 8:141 S (2009–2010) – forslag fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for bistand til FN – vedlegges protokollen.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med flerårig indikativt tilsagn til FNs underorganisasjoner.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge frem en rapport om fremdriften i reformarbeidet i FNs avdeling for fredsoperasjoner (DPKO).

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen om å gjøre Norges bidrag til FN avhengig av fremdriften og resultatene av reformarbeidet i organisasjonen.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen legge prinsippet om null nominell vekst i FNs budsjetter til grunn ved de årlige/toårige budsjettbehandlingene i organisasjonen.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen bidra til at nye mandater og aktiviteter fortrinnsvis finansieres gjennom eliminering av utdaterte, irrelevante eller dupliserende mandater.

Komiteens tilråding

Tilrådingen fra komiteen fremmes av komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber regjeringen utarbeide kontinuerlige evalueringer av FNs underorganisasjoner med hensyn til effektivitet og resultatoppgjør.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 17. november 2010

Ine M. Eriksen Søreide
leder

Dagfinn Høybråten
ordfører

Vedlegg**Brev fra Utenriksdepartementet v/miljø- og utviklingsministeren, datert 10. juni 2010****Dokument 8:141 S (2009-2010) - Uttalelse vedrørende Representantforslag 141 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for FN**

Innledningsvis har regjeringen følgende generelle kommentarer til forslaget om en norsk budsjettstrategi for FN:

- a) FN har i kraft av sin medlemsmasse universell legitimitet og er eneste forum som kan sikre en regelbasert verdensorden.
- b) FN-systemet utgjør viktige kanaler for norsk bistand. FN har betydning som går langt ut over overføring av finansielle ressurser og har sentrale roller både globalt og på landnivå som fora for den utviklingspolitiske debatten, konfliktforebygging og fredsbevaring, i utformingen av universelle normer og utviklingspolitiske prinsipper og ved omfattende rådgivning til nasjonale myndigheter og bidrag til nasjonal kompetanseutvikling i de fattige landene. FN har gjennom sin nøytralitet utviklingslandenes tillit og har derfor også et fortrinn når det gjelder å bistå i gjennomføringen av felles vedtatte normer.
- c) FN er i en særstilling som kanal for norsk bistand sammenlignet med aktører som nasjonale myndigheter, sivilt samfunnsorganisasjoner og private aktører: FN og dets organisasjoner styres og drives etter regelverk besluttet av FNs medlemsland, og Norge bidrar ikke bare med finansiering, men deltar også i styrende organer. Det siste gir anledning til påvirkning og kontroll. Gjennom aktiv deltakelse i styrende organer er Norge med på å legge føringer for en organisasjons samlede virksomhet, ikke bare for norske bidrag.

Forslag I: Stortinget ber regjeringen utarbeide kontinuerlige evalueringer av FNs underorganisasjoner med hensyn til effektivitet og resultatoppnåelse.

Regjeringen er enig i at kontinuerlige vurderinger av FN-organisasjonenes effektivitet og resultatoppnåelse er påkrevd. Derfor er dette arbeidet blitt styrket de siste årene. Vurderingene gjøres i dag på flere måter:

- a) Gjennom aktiv deltakelse i organisasjonenes styrende organer hvor organisasjonenes årlige rapporter om resultatoppnåelse, evalueringsvirksomheten og internrevisjon samt rapporter fra

ekstern revisor og enkeltstående evalueringer behandles. Styredeltakelsen innebærer gjerne nært samarbeid med andre land, både nordiske og andre likesinnede land.

- b) Norge har vært sentral i opprettelsen av et nylig styrket nettverk (Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN) som nå består av 16 giverland og som hvert år foretar felles vurderinger av de viktigste multilaterale organisasjonene. FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (Unicef), Verdensbanken og Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) ble gjennomgått i 2009. I 2010 foretas det vurderinger av FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens helseorganisasjon (WHO), Den asiatiske utviklingsbanken (AsDB) og Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD). Fra 2011 vil seks organisasjoner/institusjoner bli gjennomgått hvert år. De største organisasjonene vil bli vurdert hvert tredje eller hvert fjerde år, avhengig av når rapportene kan brukes inn i viktige prosesser for å bedre resultatfokus og effektivitet i de ulike organisasjonene.
- c) Gjennom uavhengige evalueringer som administreres av Norads evalueringsavdeling.
- d) Utenriksdepartementets såkalte ”profilark” som i 2009 oppsummerte vurderingene av i alt 25 multilaterale organisasjoner og globale fond. Det arbeides med å utvikle klarere vurderingskriterier for å sikre mer systematiske vurderinger på tvers av organisasjonene. Dette vil bli søkt gjennomført i 2011.
- e) Også informasjonsutveksling med likesinnede land bidrar til de norske vurderingene av ulike organisasjoner. Eksempelvis var det i mars 2010 et nordisk møte hvor en rekke multilaterale organisasjoner ble diskutert, basert på ulike typer gjennomganger som anført ovenfor.

De nevnte vurderinger og tiltak er iverksatt for å imøtekomme behovet for kontinuerlige vurderinger av FNs organisasjoner og sikrer at dette gjøres i tett samarbeid med andre givere.

Forslag II: Stortinget ber regjeringen om å gjøre Norges bidrag til FN avhengig av fremdriften og resultatene av reformarbeidet i organisasjonen.

Som omtalt i Dokument 8:141 S (2009-2010) fastsettes bidragene til FNs regulære budsjett etter en fastsatt fordelingsnøkkel og finansieringen av FNs fredsbevarende operasjoner skjer etter en egen

bidragsskala. Også medlemskontingentene i FNs særorganisasjoner er basert på fremforhandlede fordelingsnøkler. Felles for disse tre er at totalbudsjettene besluttet ved enighet mellom FNs 192 medlemsland og at Norge ikke kan beslutte størrelsen på de norske bidragene, utover å søke å påvirke størrelsen på totalbudsjettene.

Når det gjelder frivillige bidrag, kan imidlertid omfanget av den norske støtten knyttes til reformviljen i den enkelte organisasjon. Dette blir gjort. Det klareste eksemplet er at Norge besluttet å ikke inngå ny programsamarbeidsavtale med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) da den forrige programsamarbeidsavtalen utløp i 2009. Dette fordi man var misfornøyd med oppfølgingen av det reformarbeidet som styrende organer hadde pålagt organisasjonen, herunder effektiviseringstiltak og et styrket fokus på resultatoppnåelse. Dette innebærer ikke at bistanden til landbruk går ned, men at midlene omdisponeres til andre aktører innenfor og utenfor FN.

Som en oppfølging av anbefalingene fra reformpanelet, hvor statsminister Stoltenberg var en av lederne, står reformspørsmål som harmonisering av administrative systemer og rutiner samt deltakelse i FNs koordineringen på landnivå sentralt i dialogen med organisasjonene. I forhold til FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA) har Norge i tillegg vært med på å drive fram likelydende vedtak i styrene om en omfattende budsjettreform som tar sikte på å styrke budsjettene som virkemiddel til å oppnå resultater og for øvrig gi lettere innsyn i hvordan organisasjonens finansielle ressurser brukes.

Forslag III: Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med flerårig indikativt tilsagn til FNs underorganisasjoner.

Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2005-2006) åpnet for å gi flerårige indikative tilsagn til FNs viktigste utviklingsorganisasjoner, noe som i praksis innebærer et løfte - med forbehold om Stortingets samtykke (budsjettvedtak) - om å opprettholde nivået på støtten i påfølgende år. Slike tilsagn, som bare gjelder kjernebidrag, er å anse som et "svar" på organisasjonenes styrevedtatte langtidsplaner (strategiske planer) og vil normalt ha samme tidshorisont som organisasjonenes planer.

Utenriksdepartementet har benyttet seg av muligheten til å gi flerårige indikative tilsagn til UNDP, UNICEF og UNFPA.

Flerårige tilsagn bidrar til større forutsigbarhet for organisasjonene, noe som legger til rette for at organisasjonene kan drives mer effektivt og på basis av prioriteringene i organisasjonenes langtidsplaner. For Norge som stor bidragsyter av kjernemidler til

disse organisasjonene, er dette viktige hensyn. Forutsigbarhet i finansiering er erkjent som et sentralt bistandseffektivitetsprinsipp og nedfelt i Pariserklæringen om bistandseffektivitet og den påfølgende handlingsplanen (Accra Agenda for Action) så vel som i fremforhandlede dokumenter om FNs utviklingsaktiviteter, herunder også organisasjonenes ressursmobiliseringsstrategier som styrene har sluttet seg til. Også en rekke andre givere gir flerårige tilsagn til de samme organisasjonene.

Regjeringen søker å påvirke organisasjonene i retning av økt effektivitet og ønsker derfor å videreføre ordningen med flerårige indikative tilsagn. I tillegg til nevnte grunner, anses slike tilsagn som hensiktsmessige også fordi et gir anledning til å knytte klare forventninger til hva organisasjonene skal levere blant annet når det gjelder oppfølging av forventninger om reformvilje, mer resultatbasert styring og bedre effektivitet samt en rettighetstilnærming til virksomheten og ivaretagelse av likestillingshensyn.

Forslag IV: Stortinget ber regjeringen legge frem en rapport om fremdriften i reformarbeidet i FNs avdeling for fredsoperasjoner (DPKO).

Fredsoperasjoner er et av FNs viktigste virkemidler. Regjeringen er opptatt av at FN skal lykkes som fredsbevarer. Dette har blitt stadig mer utfordrende i en situasjon der sikkerhetssituasjonen i mange av operasjonsområdene er blitt mer krevende, med opprørsgrupper som ikke føler seg forpliktet til å legge ned våpnene, som angriper sivilbefolkningen og i en del tilfeller også FN-personell. Samtidig med at utfordringene er blitt mer komplekse, har operasjonene både fått stadig mer omfattende oppgaver og blitt betydelig større.

Norge har vært en pådriver og støttespiller for de reformprosessene som har vært iverksatt de senere årene for å gjøre FN best mulig i stand til å håndtere utviklingen som er beskrevet ovenfor. Det gjelder både de prosessene som har vært rettet spesielt inn mot fredsoperasjonene og de som gjelder hele FN-apparatet, som "ett FN på landnivå". Den siste operasjonsrettede reformprosessen, også kjent som "New Horizon¹", ble innledet i juli 2009 og anga fire hovedprioriteringer:

- 1) Styrke planlegging, drift og oppfølging av operasjonene
- 2) Styrke utvikling av kapasitet. Tilgangen på ressurser er ikke uendelig - hvordan kan FN få tilgang på og få mer ut av de ressursene som faktisk finnes?

¹ Basert på tittelen på rapporten som ligger til grunn: "A new partnership agenda. Charting a new horizon for UN peace-keeping."

- 3) Bedre feltstøtten – hvordan legge best mulig til rette for gjennomføring i felt – i fht. logistikk, sikkerhet osv.
- 4) Bidra til policy-utvikling – utvikle praktiske retningslinjer for gjennomføring av sentrale oppgaver som beskyttelse av sivile og robust fredsbevaring

Framdriften varierer på de ulike områdene. Planlegging og oppfølging (punkt 1) er styrket gjennom bl.a. intensivert dialog mellom sikkerhetsrådet, sekretariatet og de bidragsytende landene. Når det gjelder punkt 2) har man bl.a. nylig startet pilotprosjekter for å utvikle klarere retningslinjer for hvilke resultater man forventer i felt av ulike militære enheter. En global feltstøttestrategi (punkt 3) ble vedtatt i juni d.å. Den forventes å ville bidra til bedre praktisk tilrettelegging for gjennomføring av operasjonsmandatene i felt. På policiesiden (punkt 4) er utviklingen av et strategisk rammeverk for beskyttelse av sivile en av de mest sentrale, men også en av de mest utfordrende oppgavene. Dette skyldes både at det er svært krevende å legge opp til gode beskyttelsesstrategier og at land i Sør er på vakt mot forslag som kan bidra til at FNs rolle kan komme i konflikt med nasjonal suverenitet.

Norge bidrar aktivt til å gjennomføre målsettingene under New Horizon-prosessen med personell, kapasitetsbyggingstiltak og doktrineutvikling. En oversikt over aktuelle områder for videre norsk innsats ble overlevert FN våren 2010. Oversikten vil danne grunnlag for videre utvikling av samarbeidet med FN om støtte til fredsoperasjonene.

FN har varslet at en framdriftsrapport for New Horizon-prosessen vil foreligge i slutten av september. Det bør i lys av denne vurderes om det er formålstjenelig med en ytterligere, separat norsk rapport.

Forslag V: Stortinget ber regjeringen legge prinsippet om null nominell vekst i FNs budsjetter til grunn ved de årlige/toårige budsjettbehandlingene i organisasjonen.

Regjeringen er enig i at det er viktig å bidra til budsjett disiplin i FNs regulære budsjett, men mener et prinsipp om null nominell vekst ikke er hensiktsmessig. For perioden 2010-2011 utgjør Norges bidrag 0,871 pst. av det regulære budsjettet. Budsjettet vedtas ved konsensus.

Det har vært diskusjoner de siste tjue årene om reell nullvekst - som tillater videreføring av FNs løpende aktiviteter på eksisterende nivåer - eller nominell nullvekst bør legges til grunn for FNs regulære budsjett. Norge har støttet kravet om budsjett disiplin, men mener at nullvekstlinjen vil bidra til en statisk tilnærming til FNs oppgaver gjennom semen-

tering av gamle oppgaver snarere enn til et sterkt og effektivt FN som endres i tråd med nye globale oppgaver. Også Norge har interesse av at FN kan påta seg oppgaver som vi prioriterer høyt. Med de konstellasjoner som er innenfor verdenssamfunnet i dag, er det stor sannsynlighet for at disse ikke vil få finansiering innenfor det regulære budsjettet dersom nullvekstlinjen legges til grunn. Nominell nullvekst vil innebære en gradvis nedbygging av FNs aktiviteter og rolle sammenlignet med andre globale aktører som ikke har samme legitimitet og ikke er underlagt samme finansielle begrensninger.

Finanskrisen har bidratt til å snu den tidligere trenden med økninger i det regulære budsjettet som omtales i Dokument 8:141 S (2009-2010). Generalsekretæren har den senere tid hatt en ambisjon om 0,5 pst. reell vekst i det regulære budsjettet, og budsjettet for 2010-2011, som ble vedtatt etter langvarige forhandlinger under norsk ledelse, innebærer et budsjett som ligger litt over nullvekstgrensen. Sikkerhetsrådet og generalforsamlingen har samtidig pålagt sekretariatet en rekke nye oppgaver, noe som i praksis innebærer at det regulære budsjettet i realiteten har blitt strammere de senere år. Viktige deler av sekretariatets oppgaver er underfinansiert over det regulære budsjettet, og sekretariatet er derfor i stor grad avhengig av frivillige bidrag for å følge opp mandatene, også oppgaver som har høy prioritet på norsk side. Ett eksempel er FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) som ikke får tilstrekkelige midler over det regulære budsjettet til å utøve sine kjernefunksjoner og som derfor er avhengig av frivillige bidrag, herunder fra Norge. Tilsvarende er oppfølgingen av sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet i stor grad avhengig av frivillige bidrag. Regjeringen vil fortsatt arbeide for at FNs kjerneoppgaver i størst mulig grad dekkes under det regulære budsjettet for å gjøre gjennomføringen mindre avhengig av frivillige bidrag som er mindre forutsigbare og også innebærer en uheldig byrdefordeling mellom medlemslandene.

I arbeidet med de regulære budsjettene har det for øvrig vært et sentralt norsk anliggende å bidra til et sterkere resultatfokus og økt ansvarlighet, herunder at kontrollutøvende instanser (særlig Office of Internal Oversight Services, OIOS) sikres tilstrekkelige ressurser og uavhengighet.

Forslag VI: Stortinget ber regjeringen bidra til at nye mandater og aktiviteter fortrinnsvis finansieres gjennom eliminerings av utdaterte, irrelevante eller dupliserende mandater.

Regjeringen er enig i at et økende antall mandater, som resulterer i tiltakende fragmentering og duplisering i FNs arbeid, er en stor utfordring i forhold til å sikre resultater og effektivitet. Vi arbeider

for å bidra til å eliminere mandater som ikke lenger er relevante og samkjøre dupliserende mandater. Det må imidlertid erkjennes at dette er en vanskelig og ofte politisk følsom oppgave fordi medlemsstatene har eierskap til, og ofte også egeninteresse av, ulike mandater. Under det pågående arbeidet med reform av generalforsamlingen har Norge gått inn for et prinsippvedtak om at nye mandater skal tidsbegrenses, noe som vil innebære at en eventuell forlengelse vil kreve nye vedtak. Sammen med likesinnede prøver vi også å få tidsbegrensing inn i enkeltmandatene. Formell eliminering av mandater krever konsensus, og dette forklarer hvorfor den særskilte prosessen med å revidere FNs mandater som ble igangsatt under FNs 60 generalforsamling i 2005 så langt har gitt begrensede resultater. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at alle gjenstående mandater forblir operative. Mandater som ikke lenger er aktuelle, vies naturlig nok ikke oppmerksomhet.

Eliminering av mandater kan imidlertid også skje utenfor prosessen omtalt ovenfor. Det viktigste eksemplet er opprettelsen av den nye kvinne- og like-

stillingsenheten, UN Women, hvor Norge har spilt en sentral rolle. Etableringen skjer som en oppfølging av reformpanelets anbefalinger. UN Women forutsettes å være operativ fra 2011 og innebærer at FNs utviklingsfond for kvinner (UNIFEM), et opplærings- og forskningsinstitutt (United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW) og to enheter i sekretariatet opphører fra samme tidspunkt.

Hensikten med å gjennomgå FNs mandater er å bidra til bedre resultater og effektivitet. Dette er imidlertid ikke eneste måte å sikre dette. Et godt eksempel er den humanitære reformen som gjennom den nye klyngetilnærmingen har ført til klart bedre koordinering mellom FN-enheter med et humanitært mandat, og også andre humanitære aktører, under ledelse av FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA). Tilsvarende har etableringen av FN sentrale nødhjelpsfond (CERF) bidratt til at FN-organisasjonene kan komme langt raskere på banen i humanitære krisesituasjoner.