



Representantforslag 141 S

(2009–2010)

fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen

Dokument 8:141 S (2009–2010)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Høglund og Jan Arild Ellingsen om en norsk budsjettstrategi for bistand til FN

Til Stortinget

Bakgrunn

FN består av 15 særorganisasjoner, 11 fond og programmer, 5 forskningsinstitusjoner, 7 menneskerettighets- og traktatororganer, 3 havrettsorganer og 10 miljøorganer. Ifølge informasjon fra Utenriksdepartementet er det samlet sett snakk om over 60 ulike organer og en uendelighet av kommisjoner, komiteer, utvalg mv.

FNs budsjettstruktur og budsjettvekst

FNs budsjetter består av et regulært, toårig budsjett, egne ettårige budsjetter for FNs fredsoperasjoner (unntatt UNTSO i Midtøsten og UNMOGIP i Kashmir), samt budsjetter for krigsforbryterdomstolene og budsjetter for de frivillige bidragene til fond og programmer. I tillegg har de mange særorganisasjonene under FN-paraplyen egne budsjetter.

Bidragene til FNs regulære budsjett fastsettes på bakgrunn av en formel som tar hensyn til landenes bruttonasjonalprodukt, befolkningstall, gjeldsbyrde og hvorvidt landene faller inn under gruppen av minst utviklede land (MUL). Ingen land betaler mer enn 22 prosent (USA), mens ingen betaler mindre enn 0,001 prosent. FNs regulære budsjett forholdt seg relativt stabilt på 1980-tallet og 1990-tallet, men har vokst kraftig siden 2000/2001. Siden da og frem til 2008/2009 økte størrelsen på budsjettet fra 2,5 mrd USD til 4,9 mrd. USD. Det toårige budsjettet for 2010/2011 vedtatt av FNs generalforsamling

23. desember 2009 er på 5,16 mrd. USD. Det vil si at FNs regulære budsjett har mer enn doblet seg i løpet av de ti siste årene. Sverige, på vegne av EU, ytret bekymring over budsjettveksten i FN under behandlingen i Generalforsamlingen. Det ble blant annet vist til at generalsekretærens budsjettforslag ikke representerte de reelle utgiftene i løpet av sesjonen og at disse sannsynligvis ville være nærmere 5,3 mrd. til 5,4 mrd. USD.

Finansieringen av FNs fredsoperasjoner følger en egen bidragsskala hvor de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet bidrar med en større andel enn til det regulære budsjettet, mens u-landene bare betaler 10 til 20 prosent av hva de betaler til det regulære budsjettet. Størrelsen på budsjettet varierer mye fra år til år ettersom operasjoner opprettes, utvides eller kanselleres. For perioden juli 2009 til juni 2010 er budsjettet for FNs fredsoperasjoner på 7,5 mrd. USD.

Utenfor det regulære budsjettet mottar en rekke underorganisasjoner frivillige tilskudd fra medlemslandene. Norge er blant de største bidragsyterne til FNs fond og programmer. Størrelsen på disse tilskuddene har vokst enda raskere enn størrelsen på det regulære budsjettet. I 1986–1987 utgjorde disse tilskuddene om lag det samme som det regulære budsjettet, mens i det foreslåtte budsjettet for 2010/2011 er disse om lag dobbelt så store som det regulære budsjettet.

Ifølge informasjon fra Utenriksdepartementet utarbeidet i forkant av den 64. generalforsamlingen i FN høsten 2009, utgjør Norges pliktige bidrag til organisasjonen 0,782 prosent av FNs regulære budsjett og av budsjettene til FNs fredsbevarende styrker. Samlet sett er imidlertid Norges bidrag til FN langt større enn dette. Norge er blant annet blant de 5 største bidragsyterne til FNs humanitære aktiviteter, og blant de aller største bidragsyterne til UNDPs utviklingsarbeid.

Manglende progresjon i mandatrevideringen

Innenfor rammen av FNs 60. generalforsamling høsten 2005 ble medlemslandene enige om at Generalforsamlingen og andre relevante organer skulle igangsette en prosess for å revidere alle FN-mandater eldre enn fem år. Et mandat er en anmodning for handling i regi av FNs sekretariat eller andre implementerende FN-organer, basert på en resolusjon utgått fra Generalforsamlingen eller andre relevante organer. Det finnes både konseptuelle mandater (f.eks. om nye internasjonale normstandarder) og spesifikke mandater (som vedgår bestemte rapporter eller operasjoner). Fra første stund skapte vedtaket debatt mellom u-landene og G77 på den ene siden, som hevdet at prosessen var igangsatt av vestlige land for å eliminere mandater i den første gruppen land og for å kutte kostnader, og USA, Japan og EU-landene på den andre siden, som ville revidere alle mandater. Spørsmålet om hva eventuelt innsparte midler som følge av kansellerte mandater skulle gå til, skapte også uenighet mellom landene. G77 og Kina mente disse ressursene skulle tilfalle utviklingsformål innenfor rammen av FN. USA mente midlene skulle tilfalle andre områder innen FN-systemet, som for eksempel reformarbeidet, mens en annen gruppe land mente at innsparte midler skulle tilfalle samme område.

Så langt har mandatrevideringen gått tregt, og mandater som går flere tiår tilbake, eksisterer fremdeles. Den siste rapporten fra New Zealand og Namibia, de to viseformennene i mandatrevideringsprosessen, er fra august 2008 og konkluderer med at bare 155 (56 prosent) av de 279 mandatene i den humanitære klyngen var «aktuelle og relevante» (current and relevant), mens bare 18 (35 prosent) av de 52 mandatene i den afrikanske utviklingsklyngen var aktuelle og relevante. Bare et fåtall mandater er kansellert, og prosessen med å eliminere utdaterte og uaktuelle mandater har tilnærmet stanset opp.

Behov for større effektivitet og resultater

Det svenske utenriksdepartementet gikk våren 2008 gjennom Sveriges støtte til 23 multilaterale organisasjoner. Ifølge departementet var hensikten med gjennomgangen å forsikre seg om at tilskuddene brukes effektivt og at midlene går til de organisasjonene som i størst grad bidrar til utvikling. Gjennomgangen identifiserte syv FN-organisasjoner, herunder FAO, GEF, UNIFEM, UN Habitat, UNAIDS, UNODC og ILO som enten kunne karakteriseres som hierarkiske, lite effektive eller som hadde et misforhold mellom bevilgede midler og oppnådde resultater. Til Aftenposten 10. mars 2009 sa den svenske bistandsministeren at «vi må strategisk velge hvilke organisasjoner som skal få støtte». I forhold til de syv identifiserte organisasjonene uttrykte ministeren at

«vi har ingen konkrete planer nå om å dra oss ut, men jeg utelukker ikke at det kan skje».

Utenriksdepartementet har foretatt en tilsvarende gjennomgang av Norges støtte til 25 multilaterale organisasjoner. Den norske gjennomgangen identifiserer noen av de samme utfordringene som i den svenske rapporten, spesielt knyttet til FAO, men også i forhold til UN Habitat, UNDP, UNESCO, ILO og UNIFEM.

Den svenske gjennomgangen av ILO viser til at organisasjonens interne effektivitet ikke er god, at det enda ikke er mulig å skape seg et klart bilde av umiddelbare og langvarige konsekvenser av ulike prosjekter, og at organisasjonen noen ganger ses på som tungrodd, ineffektiv og utdatert. Den norske evalueringen viser til at ILO har en egen evalueringsenhet, men at organisasjonen kan oppleves som tungrodd og uoversiktlig. Den svenske evalueringen av UNIFEM konkluderer med at organisasjonens interne effektivitet ikke er god, at rapporteringen fra prosjekter ikke er tilfredsstillende og at det er en tendens til å fokusere på aktiviteter heller enn resultater. Den norske evalueringen konkluderer imidlertid med at UNIFEMs begrensninger først og fremst er knyttet til manglende tilstedeværelse og begrensede ressurser.

Felles for begge evalueringene er at det vises til at mange FN-organisasjoner har til dels store utfordringer knyttet til effektivitet, bedre koordinering, større samsvar mellom bevilgede midler og oppnådde resultater samt behov for å forankre en resultatbasert organisasjonskultur.

Det svenske utenriksdepartementet tok i forbindelse med den samme utredningen også for seg Verdensbanken. Konklusjonen var som følger:

«The Bank is assessed as having very good internal effectiveness due to the solid work on results-based management and evaluation [...] there is accountability at all levels of the organization».

Om Verdensbankens eksterne effektivitet uttrykte evalueringen følgende:

«The Bank's external effectiveness is assessed as very good. The Bank is results-oriented and often demonstrates better results than other actors in the area of implementation».

Den norske regjeringens politiske plattform for 2009–2013 slår fast at volum av norsk bistand til Verdensbanken skal gjøres avhengig av bankens resultat i reform- og demokratiseringsprosesser. Utviklingsprogrammer og nødhjelpstiltak i regi av FN-organer skal prioriteres. Basert på den fremkomne kritikk av en rekke FN-organisasjoner i de to landenes rapporter mener forslagsstillerne at det bør stilles tilsvarende betingelser når det gjelder norsk støtte til FN.

Rapporten «Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk» (NUPI 2007) viser til at utenriksminister Jonas Gahr Støre har omtalt befolkningen i Norge som «FNs beste venner». Rapporten viser imidlertid også til at begrunnelsen for å satse sterkt på FN først og fremst er knyttet til multilateralismens egenverdi, og ikke til at FN er en spesielt effektiv kanal for å fremme utvikling. NUPI slår videre fast at mens engasjementet gjennom FN og Norges rolle som stor bistandsgiver kan ses på som en forlengelse av en norsk fredstradisjon, er det paradoksale at det fremstår som viktigere at engasjementet pågår, enn at det gir konkrete resultater.

Forslag

På denne bakgrunn fremmer disse representanter følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber regjeringen utarbeide kontinuerlige evalueringer av FN's 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 FN's underorganisasjoner.

IV

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

V

Stortinget ber regjeringen legge prinsippet om null nominell vekst i FN's 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.

Oslo, 27. mai 2010

