

3. Norsk politikk overfor CERF

CERF har gradvis bidratt til å styrke FN's evne til å levere effektiv humanitær bistand, både ved rask respons i akutte kriser og til å utjevne skjevheter i giverstøtte til de mer langsiktige/underfinansierte krisene. CERF har også satt FN i bedre stand til å sikre effektiv koordinering av internasjonal humanitære innsats. Kombinasjonen utgjør kjernen i vårt solidariske ansvar for å bistå mennesker i nød. Ved å støtte et internasjonalt humanitært fond, uten politisk påvirkning av hvordan midlene fordeles, bidrar vi til å styrke kriteriene for avhengig, upartisk og nøytral humanitære bistand.

Globalt er Norge en viktig humanitær bidragsyter. Det er imidlertid begrenset hva vi som enkeltnasjon kan lykkes med hvis vi ikke har profesjonelle partnere (FN, ICRC og NGOer) som raskt kan igangsette nødhjelpsarbeid og øvrige tiltak i humanitære kriser. Forutsigbar finansiering er nødvendig, der CERF og øvrige fond utgjør noe av grunnstammen. Som giver vil vi være en aktiv pådriver for at CERF stadig forbedres og til enhver tid oppleves som en relevant finansieringskilde.

Norge har en konstruktiv, men kritisk, tilnærming til hvordan FN bruker CERF-midlene. Vi mener fondet skal benyttes til tradisjonell nødhjelp i konkrete kriser. Dette kan være en utfordring, særlig i langsiktige underfinansierte kriser hvor

det også er press for å etablere bærekraftige løsninger for økt selvberging og utvikling. Dette er en balansegang og det er opplagte gråsoner. Vi er derfor opptatt av midlene ikke rutinemessig går til de samme programmer i underfinansierte kriser, som igjen fører til at det hvert utgjør del av kjernebidraget til FN-organisasjonene. Det er heller ikke ønskelig at fondet anvendes til formål utover mandatet. Norges holdning er at støtte til overgangs- og gjenoppbyggingsfaser må finansieres av andre mekanismer. Samtidig vil tidlig gjenoppbygging i visse tilfeller være relevant. En utvanning av CERF's mandat kan føre til manglende ressurser til nye kriser og derav undergrave muligheten for rask respons.

Bidragene til CERF har variert. Kun en gang har vi nådd målet om USD 450 millioner. Finanskrisen og valutasingninger er noe av forklaringene. Det er likevel en realitet at flere givere foretrekker å gi bilateralt til enkeltkriser, fordi en har større mulighet å påvirke hvordan midlene brukes. Selv om CERF har høy legitimitet utgjør fondet (i 2010) kun 3 prosent av den totale humanitære innsatsen på verdensbasis. I tillegg blir det for sårbart å være avhengig av de samme syv givere som står for 85 prosent av midlene til CERF. Norge er derfor opptatt av å få økt andelen større og stabile givere til CERF.

CERF

Central Emergency Response Fund / FN's sentrale nødhjelpsfond

1. Fakta

Type organisasjon: Internasjonalt humanitært nødhjelpsfond

Etableringsår: 2006

Hovedkvarter: Genève

Antall landkontor: Ingen

Leder: UN Emergency Relief Coordinator Valerie Amos (Storbritannia)

Dato for styremøter 2011: Ikke styremøter, men Advisory Group

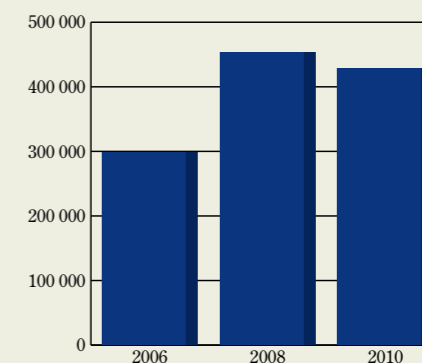
Norsk styreplass: Ikke norske representant i Advisory Group

Antall norske ansatte: Ingen

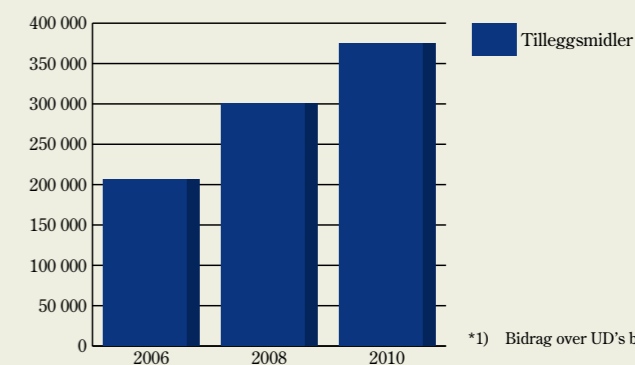
Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

Website: www.unocha.org
www.cerf.un.org

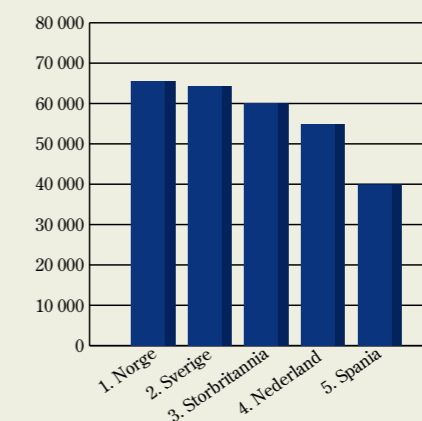
Totale inntekter (tusen USD)



Norske bidrag^{*1)} (tusen NOK)



Fem største givere i 2010 (tusen USD)



Utenriksdepartementet

Besøksadresse: 7. juni plassen/ Victoria Terrasse, Oslo

Postadresse: Postboks 8114 Dep. N-0032 Oslo

Ved spørsmål, kontakt Seksjon for budsjett og forvaltning på e-postadresse:

sbf-fn@mfa.no. Profilarlene er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/fnorg_vurdering

Mandat og virkeområder

CERF ble etablert som en av tre pilarer for å styrke koordinering av internasjonalt humanitært nødhjelpsarbeid. De øvrige pilarene var: i) å styrke rollen til den internasjonale nødhjelps-koordinatoren (ERC) og de humanitære koordinatorene (HC) i humanitære kriser og ii) styrke koordineringen i en krise ved å samordne sektorer i ”klynger” (clusters).

CERF - Central Emergency Response Fund – er FN’s største humanitære fond og mottar bidrag fra 122 land, i tillegg til privat næringsliv og enkeltpersoner. Syv land står for 85 prosent av midlene.

CERF er et internasjonalt nødhjelpsfond med mandat å sikre rask og effektiv humanitær assistanse til land/regioner hvor sivilbefolkningen blir rammet av naturkatastrofer eller væpnede konflikter. Formålet er å redusere tap av liv og gi nødhjelp til sivilbefolkning i krise.

Fondets målsetting er i) å sikre rask humanitær assistanse for å redusere tap av liv ii) forbedre den humanitære responsen av tidskritisk nødhjelp iii) styrke humanitær respons i underfinansierte humanitære kriser.

Siden etableringen er over USD 2.3 milliarder utbetalt via CERF til 80 land/territorier for å bistå sårbare grupper som er utsatt for flom, jordskjelv, tørke, epidemier og væpnede konflikter. CERF utgjør en begrenset del av hva som gis i samlet humanitær bistand, da det aller meste utbetales gjennom bilaterale avtaler direkte til FN eller NGOer.

Grunnlaget for å kunne motta CERF-midler er at det foreligger en humanitær landappell koordinert av FN. Appellen omtaler omfanget av krisen og er basert på en behovsanalyse samt utarbeide plan med prioriterte tiltak. FN-organisasjoner kan søke om støtte fra CERF for utvalgte tiltak, som da blir vurdert i forhold til ”livreddende” (life-saving) kriterier fastsatt av CERF. Disse kriteriene blir førende for hvilke humanitære programmer som kan motta midler fra CERF.

CERF er tredelt: i) en lånemekanisme som gir FN-organisasjoner raske lån for å håndtere akutte kriser; ii) en mekanisme for rask respons ved utbetaling til akutte kriser (ca 2/3 av fondet) og iii) en mekanisme for mer langsiktige og underfinansierte kriser (ca 1/3 av fondet).

Fondet administreres gjennom et eget sekretariat i OCHA. Midlene fra CERF utbetales til programmer som administreres av FN’s humanitære organisasjoner og International Organization for Migration (IOM). Deler av midlene kan FN videreføre til ikke-statlige organisasjoner (NGOer) som de har partnerskapsavtaler med. Normalt er det FN’s landteam under ledelse av humanitær koordinator som konsulterer og sender en prioritert søknad til CERF-sekretariatet i New York. Det er imidlertid unntak, særlig ved akutte kriser, hvor FN’s internasjonale nødhjelpscoordinator – Valerie Amos – kan beslutte utbetaling til nødhjelpsprogrammer.

Oppnådde resultater 2010

I mange land er det pågående og ofte langvarige humanitære kriser som følge av klima og/eller konflikt. Mange har også mistet nyhetens interesse og har blitt ”glemte kriser”. Behovene for hjelp er likevel til stede, men manglende internasjonal oppmerksomhet fører til begrenset giverbidrag. Her blir CERF en viktig garantist for en minimums inndekning til et utvalg av disse krisene. I mars 2010 var USD 100 millioner utbetalt til 13 av disse landene der de største mottakerne var Etiopia, DRC og Afghanistan. I september ble ytterligere USD 42,6 millioner utbetalt til ni land hvorav Tsjad og Jemen var de som mottok mest.

I 2010 ble USD 415 millioner fra CERF fordelt på 469 programmer i 45 land der over 22 millioner mennesker mottok humanitær hjelp som følge av midler fra CERF. Av disse fikk 22 millioner mennesker matvarehjelp, 19 millioner fikk rent vann, 19,5 millioner barn ble vaksinert og 1,5 millioner fikk tak over hodet. I tillegg fikk 1,1 millioner familier startpakker for jordbruks tiltak for å redusere deres avhengighet av nødhjelp ved øke mulighet for å bli selvforsynt med mat. Dette og flere tiltak bidro til å redde liv, lindre nød og hindre en ytterligere skalering av humanitær krise.

De fem største mottakerne av CERF-midler var: Pakistan (12 prosent), Haiti (9 prosent), Niger (8 prosent), DRC (7 prosent) og Sudan (6 prosent). De fem største FN-organisasjonene som mottok CERF-midler var: WFP, UNICEF, WHO, UNHCR og FAO.

2010 var året for ekstreme naturkatastrofer der millioner av mennesker ble berørt.

12. januar kl 04.53 inntraff et jordskjelv på Haiti som ga umiddelbare masseødeleggelser og et høyt antall drepte. Kl 10.00 samme dag besluttet FN’s nødhjelpscoordinator å utbetale de første USD 10 millionene via CERF til nødhjelpsprogrammer på Haiti. De neste dagene ble nødhjelpsprogrammer igangsatt, behovsanalyser foretatt og nye utbetalinger foretatt av CERF. Fondet viste sin styrke i å kunne reagere raskt og bidra til å begrense ytterligere skadeomfang og tap av liv i den første og svært kritiske fasen av katastrofen.

Senere på sommeren kom flommen i Pakistan. Et landområde på mer enn 160 000 km² ble rammet, to millioner hus gikk tapt og over 20 millioner mennesker ble berørt. På det mest intense trengte mer enn ni millioner mennesker akutt nødhjelp. Det var store utfordringer å skaffe de enorme summene som var nødvendig. CERF midlene kom i en tidlig fase av nødhjelpsarbeidet og var en katalysator for givere å øke sine bidrag. Pakistan er det landet til nå som har mottatt den høyeste andel av CERF-utbetalinger på ett år – til sammen USD 51,8 millioner (12 prosent av CERF’s budsjetttramme i 2010).

2. Vurderinger: Resultater, effektivitet og kontroll

I 2010 gikk 65 prosent av CERF-midlene til klima-relaterte kriser og 35 prosent til konfliktområder. Dette står i kontrast til situasjonen i 2009 der den største andelen gikk til kriser som følge av konflikt. Fordelingen varierer fra år til år, men trenden viser en økning av klimarelaterte kriser som flom, tørke og jordskjelv.

FN’s humanitære organisasjoner og deres partnere må ha beredskap i form av kompetanse og ressurser for å kunne reagere raskt og hurtig oppskalere når nye kriser inntreffer. Forutsetningen er at det er tilgjengelige budsjettmidler. CERF kan være en garantist fordi givere lover midler og utbetaler til fondet tidlig på året. CERF blir sjelden den største bidragsyteren til den humanitære appellen, men er ofte blant de første. Rask respons har ført til at CERF har et godt omdømme som pålitelig og forutsigbar bidragsyter. I land med langvarige kriser har midler fra CERF ofte fungert som et incitament for å bedre humanitær prioritering og koordinering.

Det er viktig at beslutningsprosesser om anvendelse av CERF-midler utelukkende skjer på bakgrunn av humanitære behov. Som følge av dette har FN’s generalforsamling besluttet at det ikke skal etableres et eget styre for CERF. Faren ved et slikt styre kunne vært at medlemsland og bidragsytere ville influere med politiske preferanser til anvendelse av fondet i spesifikke humanitære kriser.

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

- Årsrapport som publiseres i april/mai og rapport fra Generalsekretæren til FN’s generalforsamling om høsten.
- Ordinære revisjoner og øvrige kontrollmekanismer iht etablerte systemer i FN.
- Eksterne evalueringer av CERF. Den første ble gjennomført i 2008 og den andre i 2011.
- Hjemmeside med oppdatert oversikt over finansielle situasjon og fordeling av midler.

- CERF’s ”Advisory Group”, bestående av 18 personer utnevnt av bidragsytende medlemsland. Medlemmene deltar i kraft av sin personlige kapasitet som humanitære eksperter og møtes 3-4 ganger i året. De gir innspill til CERF-sekretariatet og internasjonale nødhjelpscoordinator om hvordan CERF-mekanismen fungerer og kan også foreslå forbedringer.

Som en del av FN-sekretariatet er CERF gjenstand for ekstern revisjon av FN’s revisjonspanel (Board of Auditors) og interne gjennomganger fra kontoret for intern kontroll (OIOS). Disse revisjonsrapportene er ikke lett tilgjengelige, men kan skaffes tilveie ved direkte henvendelse. CERF må følge de regler for antikorrupsjon og varsling som er vedtatt for FN sekretariatet.

Rapportering på oppnådde resultater er en utfordring. Det er ikke krav til separat resultat-rapportering av FN-organisasjoners bruk av CERF-midler, fordi midlene inngår som en av flere finansieringskilder til deres landprogrammer. Resultat-rapportering finnes i FN-organisasjonenes årsrapporter, evalueringsrapporter og øvrig tilgjengelig informasjon.

Det er behov for å få mer kunnskap om CERF fungerer iht. mandatet. FN har nylig utarbeidet et ”Performance and Accountability Framework” som skal rapportere hvorvidt CERF har fungert effektivt og gir de involverte den nødvendige innsikten i hvordan beslutninger foretas. Dette ble testet ut i Kenya i 2010 og vurdert som vellykket. Etter hvert vil flere land bli inkludert og målet er et forbedret rapporteringssystem på hvor effektiv CERF er som finansieringskanal i kriser.

CERF bidrar til å styrke FN’s koordinering i kriser. Det gjelder ikke kun praktisk koordinering, men også å sikre at nødhjelp skjer iht. humanitære prinsipper. Flere humanitære kriser finner sted i komplekse kontekster, som er sterkt politisert og ofte militarisert. Flere humanitære givere kan også ha et politisk og sikkerhetsmessig engasjement. Det er derfor viktig med en sterk humanitær ledelse som opererer uavhengig av politiske føringer. Evalueringer viser at CERF har bidratt til å styrke rollen til den internasjonale nødhjelpscoordinator og de lokale nødhjelpscoordinatorne.