

FN:s organ mot brott och narkotika, UNODC

Fakta om organisationen

Mandat och verksamhetens inriktning

Uppgiften för UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), är att bistå FN:s medlemsländer i arbetet mot olagliga droger, brottslighet och terrorism i alla dess former. UNODC:s mandat och arbete baseras på de tre konventionerna för narkotikakontroll, FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tre protokoll mot människohandel, smuggling av migranter, respektive illegala vapen, FN:s konvention mot korruption, samt det framväxande internationella regelverket mot terrorism. Med utgångspunkt från denna normativa grund bedriver UNODC: 1) forskning och analys för att öka kunskapen om och förståelsen av problemen med droger och kriminalitet, i syfte att skapa en bättre kunskapsbas för policybeslut, 2) normativt arbete och stöd till medlemsländerna i deras arbete att ratificera och implementera internationella överenskommelser och förbättra inhemsk lagstiftning och förebyggande arbete, samt 3) fältbaserat tekniskt bistånd inriktat på kapacitetsuppbyggnad av rättsväsende och andra insatser för att bekämpa och förebygga narkotikamissbruk, kriminalitet och terrorism.

Styrning, organisation och svenskt deltagande

UNODC har som enda FN-organ två helt separata styrelser, Narkotikakommissionen och den Kriminalpolitiska kommissionen, vilka sammanträder vid skilda tidpunkter under året. UNODC:s verksamhet styrs också av beslut vid partskonferenserna för Konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet respektive Konventionen mot korruption samt måste ta hänsyn till beslut av International Narcotics Control Board som övervakar tillämpningen av drogkonventionerna. UNODC leds av en exekutivdirektör, sedan 2002 Antonio Maria Costa, som utses av FN:s generalsekreterare. Costa har under sin tid integrerat, reformerat och omstrukturerat sekretariatet. Sverige är för närvarande observatör i båda kommissionerna men är likafullt aktiv i arbetet.

2007 antog de två styrelserna för första gången en gemensam integrerad strategi, framförhandlad mellan samtliga medlemsländer och i nära samråd med sekretariatet. Sverige ledde viktiga delar av detta arbete. UNODC:s budget för 2008-2009 bygger på strategins prioriteringar och är ett betydelsefullt första steg till en integrerad verksamhetsplan för UNODC, med uppföljbara målsättningar.

Förutom huvudkontoret i Wien så har UNODC 20 fältkontor. Det totala antalet anställda är 465 varav cirka 130 återfinns i fält.

Bakgrund till de svenska bedömningarna

I april 2007 antog Sverige för första gången en Strategi för multilateralt utvecklingsamarbete. En av strategins rekommendationer är att strukturerade bedömningar regelbundet ska göras av de multilaterala organisationer som får svenskt stöd. Strategins nyckelbegrepp, relevans och effektivitet, ska vara vägledande i bedömningen av varje organisation.

Under våren 2008 genomfördes bedömningar av multilaterala organisationer gemensamt av regeringskansliet, Sida och svenska ambassader i utvecklingsländer. Bedömningarna kommer att användas som ett av flera underlag inför beslut om budget, för framtagande av organisationsstrategier och för policydialog. Avsikten är att de i första hand ska ge ökad kunskap om respektive organisation och vara underlag för att följa organisationens utveckling. Bedömningarna gör dock inte anspråk på att vara heltäckande. Jämförelser mellan organisationer ska heller inte göras på basis av detta underlag. Formerna för bedömningarna är under utveckling och rutiner prövas fortsättningsvis för vilken information som ska inhämtas, bedömas och rapporteras.



Finansiell information

UNODC intäkter var 195 miljoner USD år 2007, varav 16,1 miljoner USD kom ur FN:s reguljära budget, 14,7 miljoner USD utgjordes av icke-öronmärkta frivilliga bidrag samt 164,2 miljoner USD av öronmärkta bidrag. Hela bidraget uppfyller OECD/DAC:s kriterier för bistånd.

Svenska bidrag	2005	2006	2007
Totalt utbetalt svenskt bidrag i miljoner SEK	70	89	105
- varav bidrag från Regeringskansliet i miljoner SEK	70	80	91
- varav multi-bi stöd från Sida i miljoner SEK	0	9	14

Sverige var med sitt bidrag på 15,1 miljoner USD år 2007 UNODC:s fjärde största bidragsgivare, efter EU-kommissionen (21,7 miljoner USD), Kanada (16,7 miljoner USD) och USA (15,9 miljoner USD). Kommissionens bidrag är helt öronmärkta. Endast Sverige och Norge har som princip att ge huvuddelen av sina bidrag i form av icke-öronmärkta eller mjukt öronmärkta bidrag. I tabellen ovan har det mjukt öronmärkta stödet till narkotikabekämpningen, det vill säga till efterfrågeminskande insatser respektive påverkans- och policyinsatser, inräknats i basbudgetstödet.

Bedömning

Relevans i linje med svenska utvecklingsmål

UNODC är en relevant organisation i förhållande till målen för svensk utvecklingspolitik. Organisationens primära uppgift är att värna de olika konventionerna inom verksamhetsområdena – UNODC ser sig dock inte själv främst som ett biståndsorgan. Men UNODC verkar inom två av de tre områden som regeringen prioriterar inom ramen för utvecklingssamarbetet, nämligen jämställdhet, i arbetet mot människohandel och människosmuggling, som framför allt drabbar flickor och kvinnor och mänskliga rättigheter, i arbetet mot organiserad brottslighet, terrorism, och människohandel/smuggling. Dessutom har organisationen påbörjat visst arbete inom det tredje, miljö, till exempel genom att förhindra smuggling av skogsprodukter. Vidare är bekämpning av korruption, en av organisationens huvuduppgifter, en central fråga inom allt utvecklingssamarbete. UNODC är den enda globala organisation som verkar för att stödja FN:s medlemsländers arbete mot olagliga droger, organiserad brottslighet, människohandel och män-

niskosmuggling, illegal vapenhandel, korruption, och terrorism. Stöd ges även till utvecklingsländers kapacitetsuppbyggnad när det gäller att utveckla rättsstatens principer, rättsväsende och brottsförebyggande åtgärder. Även det tekniska bistånd som UNODC lämnar på dessa områden bidrar till att göra organisationen relevant.

UNODC har visat att man kan spela en roll som katalysator för att få genomslag för viktiga frågor i andra och större biståndsorganisationer, till exempel genom sitt samarbete med Världsbanken om korruptionsfrågor och återställande av tillgångar.

Intern effektivitet

UNODC:s interna effektivitet bedöms inte vara god. En av de tyngsta orsakerna hänger samman med styrformerna. UNODC har som enda FN-organ två skilda styrelser. Dessa är var för sig ohanterliga och ineffektiva som policystyrande organ, eftersom de huvudsakligen ägnar sig åt normativt arbete och politiska förhandlingar när de möts.

En annan brist bottnar i sammansättningen av UNODC:s finansiering. Närmare 90 procent av budgeten utgörs av frivilliga medel och endast ca 10 procent kommer ur FN:s reguljära budget, vilket innebär utmaningar för organisationens ledning. Situationen försvåras ytterligare av att andelen icke-öronmärkta bidrag är mycket låg – de utgjorde 2007 mindre än 10 procent av samtliga frivilliga bidrag. Finansieringen av UNODC brister därför i fråga om förutsägbarhet och stabilitet. Dessutom underminerar den höga andelen hårt öronmärkta bidrag såväl den politiska styrningen av organisationen som ledningens möjligheter att prioritera och flexibelt använda resurserna.

De frivilliga bidragen till UNODC:s verksamhet har ökat med drygt 150 procent mellan 2003 och 2007, från 63 till 164 miljoner USD, vilket tyder på att givarkretsen hyser stort förtroende för UNODC:s ledning och de resultat som uppnås. Den snabba tillväxten av UNODC:s budget har dock skett parallellt med att resursnivån för administrativa funktioner inom t.ex. budget-, personal- och utvärderingsverksamheten varit oförändrad i nominella USD-termer. Stödfunktionerna framstår bland annat därför som underfinansierade. Detta väcker frågor om organisationen har tillräcklig kapacitet att styra, kontrollera och följa upp sin verksamhet på ett bra sätt. Frågan är om UNODC kan fortsätta att acceptera kraftigt ökade öronmärkta bidrag, om organisationen inte samtidigt kan finansiera den administration som krävs för genomförandet och uppföljningen av verksamheten.

Det är problematiskt att system för resultatstyrning inte har utvecklats inom UNODC och styrelserna har inte fått systematisk rapportering om resultat och effektivitet, trots påstötningar från både medlemsländer och FN:s interna övervakningsorgan. Till viss del kan det hänga samman med att UNODC ger en mer omfattande rapportering till de givarländer som använder hård öronmärkning av sina bidrag.

Under våren 2007 antog de båda styrelserna en gemensam och integrerad strategi med målsättningar för perioden 2008-2011. Det är ett trendbrott som innebär att UNODC för första gången fått en integrerad och resultatorienterad arbetsplan som innehåller både mål och kvantitativa och uppföljningsbara resultatindikatorer. Förutsättningar har därmed skapats för UNODC att utveckla ett system för resultatbaserad styrning och därmed också ett verktyg för att effektivisera organisationen. Våren 2008 beslutade medlemsländerna att tillsätta en gemensam arbetsgrupp kring både styrning och finansieringsfrågor för att effektivisera arbetet. Sverige har varit pådrivande och aktivt i båda dessa processer och delar med Namibia ordförandeskapet i denna arbetsgrupp.

Under exekutivdirektör Costas ledning har UNODC successivt revitaliserats, integrerats och effektiviserats. Integreringen av narkotikafrågorna och de brottsbekämpande delarna av UNODC:s verksamhet, liksom utvecklandet av det uppskattade arbetet mot terrorism, har pågått kontinuerligt sedan dess. Det finns idag en uttalad målsättning att få organisationens olika delar att arbeta betydligt mer integrerat och att gå från dagens projektinriktade verksamhet till att istället arbeta inom ramen för program.

Extern effektivitet

Den externa effektiviteten i projektgenomförandet bedöms vara relativt god och sakverksamheten får anses vara mycket professionell. Eftersom UNODC:s verksamhet på landnivå styrs av den efterfrågan som kommer från enskilda samarbetsländer, kan verksamheten å ena sidan i stort sett antas ligga i linje med ländernas egna prioriteringar. Å andra sidan försvårar detta system en övergripande prioritering inom de båda styrelserna av vilka projekt och länder som totalt sett vore mest angelägna att stödja. Mycket av det goda arbete som görs är dock inte en del av ländernas fattigdomsstrategier eller planer utan sker mer på *ad*

hoc basis och ofta i projektform. Den nya strategin och budgeten som kopplats till strategin har förutsättningar att bidra till förbättringar.

Utvecklingstrender

UNODC har ökat sin fokusering och prioritering liksom sitt samarbete med andra FN-organ. Medlemsländerna visar större - men otillräckliga - ansatser som kollektivt att styra verksamheten. "Terrorist Prevention Branch" inom UNODC kommer att fortsätta spela en aktiv roll särskilt för att bistå enskilda länder, vilket kan resultera i en ökad fältnärvaro. En viss tendens har funnits hos sekretariatet att inleda större projekt utan tillräckliga konsultationer med medlemsländerna.

Under senare år har verksamheten genomgått en tydlig förskjutning. Tidigare utgjorde insatserna mot narkotika cirka 90 procent av UNODC:s budget - idag är relationen 75/25, vilket innebär att satsningarna på det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet, inklusive anti-terrorismverksamheten, ökat kraftigt.

Sammanfattningsvis går förändringsarbetet inom UNODC åt rätt håll samtidigt som mycket arbete fortfarande återstår för att etablera en organisationskultur där operativa målsättningar följs upp och utvärderas systematiskt. Det faktum att det idag finns en framväxande samsyn mellan medlemsländerna om att formerna för hur organisationen styrs och finansieras måste förbättras, inger också förhoppningar inför framtiden.

UNODC har aldrig genomgått en oberoende internationell utvärdering. Däremot övervakas organisationen av den interna utvärderingsenheten som för närvarande arbetar med en rapport om hur dess rekommendationer hittills har åtgärdats. Verksamheten granskas även av FN:s interna övervakningsorgan som i mars 2007 lämnade 24 delvis kritiska rekommendationer; det är för närvarande oklart hur dessa följts upp.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet