



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 8 (348) • 27 stycznia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak

Budżet i reforma ONZ

Rafał Tarnogórski

W przyjętym budżecie ONZ na lata 2006–2007 zawarto istotne ograniczenie. Został on podzielony w ten sposób, że Sekretarz Generalny otrzymał do dyspozycji tylko 950 mln dolarów jako pierwszą transzę, co wystarcza na blisko 6 miesięcy funkcjonowania Organizacji. Jeżeli nadchodzące półrocze nie przyniesie rzeczywistego postępu w reformowaniu ONZ, w razie konieczności podjęcia decyzji o uruchomieniu dalszej części budżetu przez ZO można się spodziewać kryzysu. Do powiązania kwestii postępu reform z budżetem dążyły Stany Zjednoczone, wykorzystując swoją pozycję największego płatnika.

Uchwalenie budżetu powinno być postrzegane jako istotny element przemian instytucjonalnych i reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Sposób przyjęcia dwuletniego budżetu na 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego w grudniu 2005 r. można traktować jako wyraz determinacji części członków ONZ, pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych, do przeprowadzenia zmian. W budżecie tym po raz pierwszy, w drodze nadzwyczajnego wyjątku, zawarto bardzo istotne ograniczenie. Budżet na 2006 r. został podzielony. Sekretarz Generalny otrzymał do dyspozycji tylko 950 mln dolarów jako pierwszą transzę. Środki te wystarczą na blisko 6 miesięcy funkcjonowania Organizacji. Tym samym finansowy wymiar działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych został bezpośrednio powiązany z wdrażaniem w życie programu reform.

Budżet ONZ. W szerokim rozumieniu budżet organizacji obejmuje trzy rodzaje wydatków: regularne, na operacje pokojowe oraz na rozwój i pomoc humanitarną. Jest on wyrażany w dolarach amerykańskich. Dwie pierwsze kategorie finansowane są ze składek członkowskich, trzecia – z wpłat dobrowolnych. Podstawowym budżetem jest tzw. budżet regularny (mający obecnie postać dwuletniego programu budżetowego), z którego finansuje się bieżącą działalność organizacji. Dyskusja o zasadniczych kwestiach budżetowych odbywa się w Piątym Komitecie ZO (administracyjno-budżetowym), który przedstawia swoją propozycję Zgromadzeniu Ogólnemu. Nadzór nad pracami dotyczącymi projektu budżetu sprawuje Sekretarz Generalny. Wstępny, szacunkowy projekt jest przygotowywany w Biurze ds. Planowania, Budżetu i Księgowości, następnie SG przekazuje go do analizy Doradczemu Komitetowi ds. Administracyjnych i Budżetowych oraz Komitetowi Prognozowania i Koordynacji. Projekt musi być zgodny z tzw. średnioterminowym planem działalności ONZ (ustalany na 6 lat). Rozesłany następnie w celu uzyskania opinii do państw członkowskich wraca do Piątego Komitetu, który po ponownej dyskusji i analizie przekazuje go do ZO. Od czasu kryzysu w 1986 r. (wstrzymanie przez Stany Zjednoczone składki do budżetu organizacji, sprawa tzw. poprawki Kassebauma) decyzje w kwestiach budżetowych Zgromadzenie Ogólne podejmuje jednomyślnie, bez przeprowadzania głosowania. W związku z tym Piąty Komitet zobowiązany jest do wypracowania jak najszerzego porozumienia w tym względzie.

Całość budżetu regularnego na lata 2006–2007, uchwalonego 23 grudnia 2005 r., zamyka się w kwocie 3,799 mld dolarów. Na kształtowanie ogólnej polityki, kierowanie i koordynację (m.in. wydatki ZO, ECOSOC) przeznaczono 661,6 mln; rozpatrywanie spraw politycznych (m.in. rozbrownienie) – 552,4 mln; działalność związaną z prawem międzynarodowym i wymiarem sprawiedliwości (MTS) – 77,2 mln; międzynarodową współpracę rozwojową – 372,2 mln; regionalną współpracę rozwojową – 425,7 mln; prawa człowieka – 209,6 mln; informację publiczną – 177,3 mln; sprawy administracyjne – 511,4 mln; kontrolę wewnętrzną – 31,3 mln; wspólnie finansowaną działalność i wydatki specjalne

– 103,9 mln; wydatki kapitałowe – 74,8 mln; ochronę i bezpieczeństwo – 190,1 mln; konto rozwojowe – 13,9 mln oraz na zwrot podatków pracowniczych – 397,8 mln. Kwotę wydatków organizacji w 2006 r. ustalono na sumę 1,899 mld dolarów. Sekretarz Generalny może za zgodą Doradczego Komitetu ds. Administracyjnych i Budżetowych przenosić środki między działami. Dodatkowo przyjęto środki na pracę dwóch trybunałów międzynarodowych: dla Rwandy, w wysokości 269,8 mln dolarów, oraz dla byłej Jugosławii, w wysokości 305,1 mln dolarów. Należy dodać, że osobno uchwalany budżet operacji pokojowych na okres od lipca 2005 r. do czerwca 2006 r. wynosi około 5 mld dolarów.

Przez kilka lat Polska zalegała z płatnościami na rzecz ONZ. Do końca 2004 r. spłacono zaległe składki członkowskie (zadłużenie wynosiło ponad 20 mln dolarów) oraz zdecydowano o terminowym regulowaniu bieżących płatności na rzecz organizacji. Wpłaty Polski wyniosły odpowiednio – 11,2 mln dolarów do budżetu regularnego, 12,07 mln dolarów do budżetu operacji pokojowych oraz 1,3 mln dolarów na potrzeby trybunałów karnych. W sumie wkład Polski wyniósł 24,6 mln dolarów.

Wnioski. Przebieg jubileuszowego szczytu ONZ we wrześniu 2005 r.¹ i trudności z osiągnięciem kompromisowego brzmienia dokumentu końcowego, jak również późniejsze kłopoty z podjęciem podczas 60. sesji ZO decyzji o wdrożeniu postanowień zawartych w tym dokumencie (brak postępu w pracach nad poszerzeniem Rady Bezpieczeństwa, utworzeniem Rady Praw Człowieka, całościową konwencją o zwalczaniu terroryzmu) pokazały, że nawet przykrojony przez postanowienia szczytu plan reformy może rozpląnąć się w długotrwałych negocjacjach. W związku z tym, Stany Zjednoczone zajęły twardą postawę w rozmowach o kolejnym budżecie ONZ starając się wykorzystać swoją pozycję płatnika niemal czwartej części budżetu. Postulat przejrzystości dysponowania środkami jest jednym z podstawowych elementów amerykańskiej polityki wobec ONZ². Podczas negocjacji główny nacisk położono na zagadnienia dotyczące zapewnienia prawidłowego gospodarowania środkami będącymi w gestii ONZ (m.in. utworzenie Biura ds. Etyki, Niezależnego Komitetu Doradczego ds. Audytu oraz Funduszu Środków Obrotowych) w celu uniknięcia afer podobnych do afery związanej z programem „Ropa za żywność”. Przeprowadzenie dalej idących reform mogłoby się spotkać ze zdecydowanym sprzeciwem Grupy 77 (zrzeszającej Chiny i państwa słabiej rozwinięte), która i tak, mimo ostatecznej zgody na postanowienia budżetowe, wyraziła sprzeciw wobec sposobu prac nad projektem budżetu. Stany Zjednoczone dały bowiem do zrozumienia, iż w czerwcu odmówią zgody na przekazanie Narodom Zjednoczonym dalszych kwot z budżetu, jeśli prace nad wdrożeniem reformy nie posuną się znacząco do przodu. Wywołałoby to kryzys finansowy organizacji.

Sekretarz generalny Kofi Annan w raportach „Wzmacniając Narody Zjednoczone” z 2002 r. oraz „W większej wolności” z 2005 r.³ przedstawił główne założenia zmian w sferze administracyjno-budżetowej. Obecnie ma zapoznać Zgromadzenie Ogólne z planem szczegółowych działań w tym zakresie oraz z harmonogramem jego wykonania. Wydaje się, że opracowanie i przedłożenie takiego planu wystarczy dla uniknięcia kolejnego kryzysu budżetowego. Nie leży on w interesie żadnego państwa członkowskiego. Jednakże utrwalenie się precedensu łączenia uchwalania budżetu z realizacją określonych postulatów politycznych jakiegokolwiek państwa lub grupy państw groziłoby w przyszłości paraliżem ONZ. Tylko jako wyjątek usprawiedliwiony nadzwyczajnymi okolicznościami może stanowić niezbędny impuls do dokończenia reformy.

¹ R. Tarnogórski, *Jubileuszowy szczyt ONZ z 14–16 września 2005 r.*, „Biuletyn” (PISM), nr 67 z 22 września 2005 r.

² A. Zdrada, *Amerykański plan reformy ONZ*, „Biuletyn” (PISM), nr 52 z 5 lipca 2005 r.

³ Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Raport SG ONZ z 21 marca 2005 r. W większej wolności: rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka dla wszystkich*, „Biuletyn” (PISM), nr 25 z 11 kwietnia 2005 r.