



Representantforslag 25 S

(2016–2017)

fra stortingsrepresentantene Knut Arild Hareide, Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad og Rigmor Andersen Eide

Dokument 8:25 S (2016–2017)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Knut Arild Hareide, Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad og Rigmor Andersen Eide om reform av utviklingspolitikken

Til Stortinget

Bakgrunn

FNs tusenårsmål har bidratt til at mer enn én milliard mennesker er kommet ut av fattigdom i løpet av perioden 2000–2015. Selv med en slik halvering av ekstrem fattigdom må 700 millioner mennesker fortsatt løftes ut av uverdige kår. I 2015 vedtok FN nye bærekraftsmål for perioden frem til 2030. De nye bærekraftsmålene har som mål å gjøre nettopp dette, å ikke la noen stå igjen («leave no one behind»). Målsettingen er at alle mennesker kommer seg ut av ekstrem fattigdom. Dette vil kreve en ekstrainsats av alle og bør naturligvis være en grunnpilar for norsk utviklingspolitikk i denne perioden.

Bærekraftsmålene krever samtidig omlegginger på en rekke andre områder, også i Norge. Regjeringen bør i den varslede stortingsmeldingen om bærekraftsmålene og utviklingspolitikk legge opp til en samstemthetsreform, der norsk politikk på øvrige politikkområder gjøres mer samstemt med utviklingslandenes interesser. Forslagsstillerne fremmer forslag i tråd med dette.

Skal bærekraftsmålene nås, er det imidlertid behov for klarere styring og prioritering også innen utviklings- og bistandspolitikken. Dette er utgangspunktet for alle de øvrige forslagene i dette representantforslaget. På bistandsområdet er det etter regjeringsskiftet i 2013 lagt fram flere meldinger om spesifikke innsatsområder, men ingen helhetlig stor-

tingsmelding. Samtidig har det skjedd betydelige endringer både når det gjelder land, sektorer, bistandsavtaler og budsjettprioriteringer uten at dette er forankret i Stortinget i en overordnet stortingsmelding. Dette omfatter blant annet at:

- I. bistanden til mellominntektsland har økt, på bekostning av fattige land i Afrika sør for Sahara,
- II. den bilaterale langsiktige bistanden til de fattigste landene er kraftig redusert, mens mer og mer av bistanden går til humanitære kriser og bestemte politiske satsinger. Regjeringen har samtidig varslet en dreining av bistanden mot beltet av sårbare stater fra Nord-Afrika og Sahel via Midtøsten til Afghanistan. Dette er i stor grad begrunnet i sikkerhets- og migrasjonsutfordringer i lys av norske og europeiske interesser,
- III. bistanden er fragmentert og spredt på 85 land og utallige sektorer, og selv status som fokusland har hatt lite å si for hvor pengene går,
- IV. Norge har blitt en uforutsigbar partner ved at både land, multilaterale aktører og frivillige organisasjoner opplever uforutsette og betydelige svingninger i bevilgningene fra år til år. Parallelt er det blitt mer usikkerhet i budsjettallokeringene. Stortingets mulighet for innsikt, påvirkning og kontroll av ressursfordelingen er over tid svekket, og
- V. den sentrale bistandskompetansen og forvaltningsskapiteten er i ferd med å forvitre.

Dette er en utvikling som har skjedd de siste ti årene, men som har akselerert de siste årene hvor Norge har vært uten en egen statsråd for utvikling. Kristelig Folkeparti har i sin alternative utviklingsmelding redegjort for at det derfor haster med reformer på flere områder i norsk utviklingspolitikk.

Norsk utviklingspolitikks hovedmål er fattigdomsbekjempelse og sosial og økonomisk utvikling i fattige land. Å la egeninteressene bli styrende for utviklingspolitikken, enten det gjelder utenriks-, økonomiske, sikkerhetspolitiske eller migrasjonsrelaterte interesser, er ikke i tråd med hovedmålet for bruk av bistandsmidler. Det er å bekjempe fattigdom i utviklingsland. Det er for øvrig godt dokumentert at hvis slike egeninteresser blir styrende for de ulike givernes prioriteringer i hvert land, blir koordineringen dårligere, det blir mindre effektiv bruk av bistandsmidlene og man oppnår dårligere resultater.

Forslagsstillerne viser til at Kristelig Folkeparti våren 2016 utfordret regjeringen til å fremme en stortingsmelding hvor en helhetlig utviklingspolitikk ble presentert, for å gi Stortinget anledning til å gi overordnede føringer for politikken. Da regjeringen ikke svarte på utfordringen, lanserte Kristelig Folkeparti i september 2016 en alternativ stortingsmelding med forslag om en omfattende samstemthetsreform og en reform av bistanden og bistandsforvaltningen.

Regjeringen har nå varslet at den likevel vil komme med en utviklingsmelding våren 2017. Dette er positivt, og forslagsstillerne vil med dette representantforslaget invitere Stortinget til å gi noen sentrale politiske føringer for arbeidet med denne meldingen. Representantforslaget følger opp noen av de konkrete forslagene fra Kristelig Folkepartis utviklingsmelding, med sikte på at det gir et grunnlag for videre konkretisering i regjeringens melding til våren.

Fattigdomsorientering av bistanden

Forslagsstillerne viser til at utgangspunktet for utviklingspolitikken bør være menneskeverdet og menneskerettighetene. De sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er like viktige. Fattigdom er ut fra en slik tanke et grunnleggende menneskerettighetsproblem. Når mennesker ikke får ivarettatt sin rett til nok mat, rent vann, tilstrekkelig helsehjelp eller utdanning på grunn av fattigdom, kan ingen være likegyldige. Norge, som et av verdens rikeste land, plikter å gjøre det vi kan for å bidra. Hovedmålet er å utrydde all ekstrem fattigdom, i tråd med FNs bærekraftsmål nummer én.

Hovedvekten av norsk bistand bør derfor gå til de aller fattigste landene for å bidra til at de kan komme seg ut av fattigdomsfellene de befinner seg i. De aller fleste av de minst utviklede landene, slik FN definerer det, befinner seg i Afrika sør for Sahara og til dels Sørøst-Asia. Av de 48 minst utviklede landene (MUL) er 34 i Afrika sør for Sahara. Disse landene henger etter i bærekraftsmålene, og det er også her fattigdomsproblemene forventes å være størst i tiden framover. Forslagsstillerne mener det er gode grunner til å konsentrere bistanden mer om disse landene i Afrika sør for Sahara.

Kombinasjonen av økt migrasjon til Europa og terrortrusselen fra islamsk ekstremisme brukes nå av flere som begrunnelse for å se utviklingspolitikken som en del av sikkerhetspolitikken. Utviklingspolitikken henger selvsagt tett sammen med resten av utenrikspolitikken, og det er ikke noe galt i å påpeke at man også har egeninteresse i stabiliteten som følger av mindre fattigdom. Kristelig Folkeparti vil imidlertid advare mot enhver dreining av utviklings- og bistandspolitikken bort fra sitt hovedmål, og den må ikke reduseres til et virkemiddel i Norges egen sikkerhets- og migrasjonspolitik. Fattigdomsbekjempelse skal fortsatt være hovedmålet for norsk bistand.

Bistandsnøkkelen – en fordelingsnøkkel for bistanden

For å sikre forutsigbarhet rundt bistanden både for Norges partnere i fattige land og for rammevilkårene til norske bistandsaktører er det viktig å ramme inn den langsiktige bistanden gjennom langvarige prioriteringer. Forslagsstillerne foreslår derfor en fordelingsnøkkel – en «bistandsnøkkel» – for bistandsbudsjettet, hvor budsjettet deles inn i tre deler.

Den første delen er en langsiktig del som er basert på prioriteringer som strekker seg over flere stortingsperioder. Disse bør ha bredest mulig politisk oppslutning og gjelde langtidsplaner for viktige tematiske satsinger, for eksempel utdanning, helse, næringsutvikling (inkludert landbruk) og klima/fornybar energi. Det gjør det mulig å styrke fagkompetansen og bidra til bedre kvalitet og resultater både globalt og på landnivå. Den langsiktige delen bør også omfatte bistand til et antall prioriterte partnerland. Sistnevnte land må regnes som stabile over tid og antas å oppfylle noen grunnleggende kriterier vedrørende styresett. Den inkluderer også bistanden til multilaterale institusjoner med flerårige finansieringsforpliktelser, som utviklingsbankene, samt kjernebidragene til prioriterte FN-organisasjoner og deres programmer (også valgt ut på grunnlag av bestemte kriterier). Den langsiktige delen bør også omfatte bevilgningene til Norfund, samt bevilgningene til organisasjoner i det sivile samfunn som har langsiktige rammeavtaler med Norad. Alle aktører bør ha forutsigbarhet som gjelder ut over en stortingsperiode. Forslagsstillerne mener at det bør legges opp til tverrpolitiske avtaler i Stortinget for disse områdene. Denne langsiktige delen bør omfatte hovedtyngden av norsk bistand.

Samtidig bør det legges opp til ordinære budsjett-prioriteringer for øvrige formål finansiert av regionbevilgningene, der andre tematiske satsinger inngår og andre multilaterale bistandsprogrammer støttes, samt den nye ordningen Kunnskapsbanken (se nedenfor). Forslagsstillerne foreslår at den langsikti-

ge delen skal utgjøre om lag 70 prosent av den totale bistanden.

I den andre delen, sårbarhetsdelen, forutsettes større fleksibilitet. Den skal gjelde land der situasjonen er mindre stabil, eksempelvis landene som i dag inngår blant regjeringens fokusland som betraktes som sårbare stater. Også her mener forslagsstillerne at en bør inngå langsiktige partnerskapsavtaler, men med større fleksibilitet. Følgende bistandsområder foreslås innberedt i denne delen:

- I. land- og regionbevilgninger til prioriterte sårbare partnerland,
- II. bistand til fred og forsoning,
- III. selvhjelpsordningen – til erstatning for overgangs-bistanden – og med vesentlig større volum (se nedenfor).

Med forventet høyere prioritering av alle tre formål foreslår forslagsstillerne at den sårbare delen utgjør om lag 20 pst. av den totale bistanden.

Den tredje delen bør være akutt nødhjelp og humanitær bistand. Denne delen foreslås å utgjøre om lag 10 pst. av den totale bistanden. Humanitære katastrofer kan oppstå brått og uventet, og i den grad det ikke er rom for omprioriteringer innad i budsjettet for den humanitære bistanden når et nytt akutt behov oppstår, mener forslagsstillerne at regjeringen bør gå til Stortinget og be om ekstrabevilgninger fremfor å omdisponere fra den langsiktige delen av bistandsbudsjettet.

Reell konsentrasjon

Norsk bistand er i dag fordelt på 85 land over hele verden. Regjeringen har valgt ut 12 såkalte «fokusland», uten at det fremgår noen konkrete kriterier for utvelgelsen, og uten at statusen som fokusland synes å ha noen konsekvens i form av et mer langvarig forpliktende samarbeid med landene eller en klar budsjettmessig prioritering av disse landene.

Forslagsstillerne mener at bistanden er blitt for fragmentert og lite målrettet, og foreslår at det gjøres konkrete grep for en reell volummessig konsentrasjon av bistanden. Dette gjelder både geografisk til færre land hvor innsatsen styrkes, og tematisk til færre bistandssektorer i hvert land.

Forpliktende partnerskap for utvikling med de enkelte landene er viktig, slik at den norske innsatsen kan levere mer, være mer effektiv og gi bedre resultater. Det bør inngås langsiktig og gjensidig forpliktende bistandssamarbeid med et gitt antall land. Disse landene skal motta en større andel av Norges bistand, slik at dette representerer en reell konsentrasjon av bistanden. Her bør bilateral bistand, bidrag fra globale fond og tematiske satsinger samt multila-

terale bidrag og multi-bi-programmer sees i sammenheng.

Forslagsstillerne vil presisere at støtte til sivil samfunn og til nødhjelp/humanitær bistand skal være unntatt fra retningslinjene for geografisk og tematisk konsentrasjon. Ved søknader om støtte til sivilsamfunnstiltak i utviklingsland utenfor landlisten skal Norad følgelig ikke inkludere mål om geografisk konsentrasjon i vurderingen av søknadene.

Forslagsstillerne foreslår å endre betegnelsen på de prioriterte landene til «partnerland» istedenfor betegnelsen «fokusland» som regjeringen i dag benytter. Dette beskriver bedre relasjonen mellom Norge og landene vi samarbeider med. Utviklingssamarbeid er i dag i mye større grad basert på et gjensidig forpliktende partnerskap enn på en giver/mottakerrelasjon, der begge parter har rettigheter og plikter og har et langsiktig perspektiv for å oppnå resultater. I en del tilfeller etterspørres nå mer faglig rådgivning og kapasitet enn tradisjonelle bistandsprosjekter. Fleksibilitet i bruk av bistandskanaler og virkemidler er nødvendig for å tilpasse norske bidrag til partnerlandenes behov.

Våre naboland har flere prioriterte partnerland enn Norge. Danmark har 22 prioriterte land og Sverige har 23 prioriterte land. Forslagsstillerne mener at antallet partnerland som Norge har, bør økes til et tilsvarende nivå, og at den langsiktige bistanden volummessig i all hovedsak bør konsentreres mot disse partnerlandene. Et indikativt plantall for bistanden til hvert land bør så langt som mulig omfatte bistand fra ulike kanaler, både globale fond, multilaterale og bilaterale bidrag.

Valg av prioriterte partnerland vedtas av Stortinget, og forslagsstillerne foreslår fire konkrete kriterier for utvelgelsen:

- I. land der behovene for fattigdomsbekjempelse er størst, og der støtte bidrar til realiseringen av FNs bærekraftsmål,
- II. land der Norge har særlige fortrinn, tilstedeværelse eller kompetanse,
- III. land hvor bistanden kan virke som katalysator for andre prosesser i landet og legge til rette for koordinert bistandsinnsats og synergieffekter sammen med likesinnede partnere, og
- IV. land der det er et lederskap som ikke motarbeider menneskerettighetene og kampen mot korrupsjon, men ønsker å fremme slike verdier og standarder.

I all norsk bistand bør en søke å ivareta hensynet til bærekraftsmålene, demokrati og menneskerettigheter, kvinner og likestilling. I tillegg til at forslagsstillerne ønsker en fattigdomsorientering, er det fornuftig at man også tematisk konsentrerer fagkom-

petansen om utvalgte sektorer. Sektorene som Norge bør prioritere høyest, er utdanning, helse, jordbruk, klima/fornybar energi og jobbskaping/næringsutvikling. For å sikre et målrettet samarbeid i hvert partnerland bør større norske innsatser konsentreres om maksimum tre–fire av disse sektorene.

Tilstedeværelse er avgjørende for kunnskap og kvalitet. Forslagsstillerne mener derfor at det bør være en norsk ambassade/utenriksstasjon eller stedlig representasjon i alle partnerland.

Flerårige langtidsplaner for å sikre forutsigbarhet

Økt resultatoppnåelse i utviklingsbistanden krever langsiktighet i de store satsingene, som må stå seg gjennom stortingsvalg og regjeringsskifter. Forutsigbarhet er nøkkelen til kvalitet. Dette har tre viktige begrunnelser:

- I. langsiktighet gir forutsigbarhet, mulighet for bedre planlegging og gjennomføring over tid og derfor også bedre resultater,
- II. langsiktighet gir mulighet for å bygge norsk kapasitet og fagkompetanse for å sikre kvalitet både på multilaterale og bilaterale innsatser, og
- III. langsiktighet gir mulighet til å styrke statlig forvaltning i de ulike partnerlandene, slik at disse over tid selv kan evne å yte tjenester til sin egen befolkning, redusere bistandsavhengigheten og muliggjøre avslutning av norsk bistand.

Fleksibiliteten i norsk bistand har vært en styrke både for å kunne respondere raskt når utviklingen i et land har endret seg, og ikke minst, i freds- og forsoningsarbeidet. Denne fleksibiliteten må bevares, men uten at det går ut over den langsiktige innsatsen for fattigdomsbekjempelse og resultater for dem som trenger det mest.

I norsk forvaltning er flere virkemidler tatt i bruk for å sikre langsiktig satsing over tid i ulike sektorer, uansett regjering. Gjennom regelverket for Statens pensjonsfond utland, handlingsregelen for statsbudsjettene og i langtidsplanen for Forsvaret er det skapt en bred politisk enighet om prioriteringene, slik at en unngår for store svingninger fra år til år. Tilsvarende virkemidler for forutsigbarhet bør nå tas i bruk også på bistandssiden, uten at de er juridisk bindende. Forslagsstillerne mener at det bør legges opp til politisk bindende flerårige langtidsplaner for sentrale bistandssektorer som helse, utdanning og næringsutvikling inkludert landbruk/matsikkerhet og klima/fornybar energi. Disse bør ha varighet ut over stortingsperioden og forankres i Stortinget.

Disse langtidsplanene bør omfatte tematiske innsatser gjennom bilateral bistand, multilaterale kana-

ler som FN-organisasjoner og utviklingsbankene og globale fond.

Kunnskapsbanken

Mange fattige land etterspør rådgivning og eksperthjelp mer enn bistandspenger. Norge har høy kompetanse på enkelte områder, blant annet innenfor naturressursforvaltning og finansforvaltning. Gjennom flere år er det utviklet programmer med spesialisert faglig rådgivning der Norge har særlige forutsetninger, og der Norges kompetanse er etterspurt. Eksempler er Olje for utvikling, Fisk for utvikling, Skatt for utvikling, Riksrevisjonens faglige rådgivning, Statistisk sentralbyrås faglige rådgivning etc.

Forslagsstillerne foreslår å samle programmene som skjer i samarbeid med norske faginstusjoner, i en egen ordning forvaltet av Norad kalt «Kunnskapsbanken». Dette innebærer også at det kun er Norad og Utenriksdepartementet (UD) som forvalter bistandsmidler under kap. 03 i budsjettet, mens øvrige fagdepartementer og instusjoner bidrar med faglig rådgivning.

Forslagsstillerne foreslår videre å styrke dette arbeidet gjennom ovennevnte faglige rådgivningsordninger. I tillegg bør det vurderes å etablere nye fagområder, som «Ren energi for utvikling» og «Forvaltning av hav og marine ressurser». En større innsats når det gjelder finansforvaltning kan også være et viktig bidrag i kampen mot korrupsjon, ikke minst i prioriterte partnerland.

Kunnskapsbanken bør også kunne finansiere sekondering av andre lands eksperter og faglige rådgivere innenfor forvaltningen til sårbare stater. Dette vil ikke minst være viktig innenfor statens kjernefunksjoner i sårbare stater. Det bør foretas en særskilt vurdering av muligheten for et eget sekonderingsprogram med et slikt formål, ikke minst der land i regionen kan bidra. Rent praktisk kan en større satsing på dette området også bygge på den såkalte Nordemodellen som har fungert godt når det gjelder sekondering av norske eksperter.

Bistand gjennom frivillige organisasjoner

Skal man lykkes i kampen mot fattigdom og økt ulikhet og nå de nye bærekraftsmålene, trengs det et nært samspill mellom nasjonale myndigheter, det sivile samfunn og privat sektor. Det sivile samfunn som drivkraft må styrkes, både for å bidra til at grunnleggende rettigheter respekteres, og for å bidra til mer åpne og demokratiske samfunn som ivaretar utsatte grupper som minoriteter, funksjonshemmede mv.

Et sterkt sivilsamfunn er ikke bare et middel til å oppnå positiv endring, det er et mål i seg selv. Norske sivilsamfunnsorganisasjoner er blant dem som når de aller fattigste og mest sårbare befolkningsgruppene

best. De kjenner de lokale behovene godt og har ofte etablert langvarige og gode partnerskap. Særlig i land med udemokratiske regimer ved makten, eller hvor utstrakt korrupsjon eller væpnet konflikt gjør stat-til-stat-bistand uhensiktsmessig, spiller sivilsamfunnsorganisasjonene en uvurderlig rolle som kanal for norsk bistand til befolkningen. Dette er en av flere grunner til at støtte til sivilsamfunnsprosjekter fortsatt skal være unntatt fra de krav om geografisk konsentrasjon som ellers måtte gjelde for bilateral bistand.

Handlingsrommet for sivilsamfunnsorganisasjoner er i ferd med å svekkes i en rekke land. Norske myndigheter må derfor styrke samarbeidet med aktører i det sivile samfunn og arbeide for at slike hindringer blir fjernet i tråd med sentrale menneskerettigheter som ytringsfrihet og forsamlingsfrihet.

Det er i dag i stor grad Norad som forvalter støtteordningene til frivillige organisasjoner, mens både UD og Norad forvalter prosjektmidler. Disse støtteordningene har vært gjenstand for en rekke endringer de siste årene. Det meldes om økt byråkratisering, sendrektighet i saksbehandling, små muligheter til langsiktig planlegging samt at økte krav til resultatrapportering ikke alltid er tilpasset den virkeligheten organisasjoner og aktører opererer i. Samtidig stilles det krav til reduserte administrative kostnader.

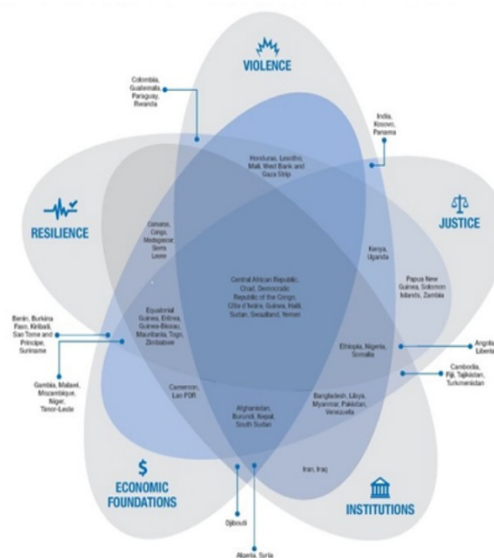
Forslagsstillerne forslår derfor at det tas grep som kan bedre forutsigbarhet og langsiktighet for de frivillige organisasjonenes bistand: Rammeavtalene for frivillige organisasjoner bør utvides fra fire til fem år, samtidig som det bør være anledning til å søke nye midler i rammeavtaleperioden dersom nye situasjoner skulle oppstå. Videre trengs det en gjennomgang av resultatrapporteringsrutiner og prosedyrene dersom mislighold avdekkes, ikke minst når tapte midler må dekkes av organisasjonene selv. Her kan det i enkelte tilfeller for de vanskeligst tilgjengelige områdene også være behov for risikodeling.

Informasjonsstøtten har en viktig funksjon i å bidra til bred politisk og faglig debatt om globale utfordringer og utviklingspolitiske temaer. Forslagsstillerne mener at informasjonsstøtten bør ha flerårige rammeavtaler som hovedregel, og at tildelingssystemet og rapporteringen bør forenkles.

Sårbare stater

Sårbare stater er ikke bare stater preget av krig og konflikt. I den faglige diskusjonen snakker man gjerne om ulike typer «sårbarhet» som land kan være preget av. Sårbarhet er oftest flerdimensjonal, og sårbarheten er ikke statisk. I en OECD-rapport fra 2015 ble det introdusert et sårbarhetsbarometer. Det har fem dimensjoner: (1) graden av voldelighet; (2) rettsstatsprinsipper og fungerende rettsapparat; (3) gra-

den av ansvarlige og inkluderende offentlige institusjoner; (4) omfanget av økonomisk utenforskap og manglende stabilitet, og (5) evne eller kapasitet til å unngå og/eller tilpasse seg sosiale, økonomiske og miljømessige sjokk eller katastrofer. Disse fem dimensjonene kan brukes til å identifisere de mest utsatte landenes sårbarhet, samt å definere nasjonale og internasjonale bistandstiltak og ressurstildeling.



OECDs sårbarhetsdiagram. Kilde: «States of fragility 2015: meeting post-2015 ambitions», utgitt av OECD i 2015. Diagrammet viser hvordan utviklingsland i ulik grad er preget av sårbarhet på fem forskjellige områder – og angir følgende mål for tiltak som kan redusere de nevnte sårbarhetene:

VOLD: Redusere all former for vold og voldelig død overalt.

RETTSVÆSEN: Fremme rettsstatlige mekanismer både på nasjonalt og internasjonalt nivå og gi lik tilgang til rettstatens goder for alle.

INSTITUSJONER: Utvikle effektive, pålitelige og transparente institusjoner på alle nivåer og redusere illegitime finanstransaksjoner og bekjempe organisert kriminalitet.

MOTSTANDSDYKTIGHET (RESILIENCE): Redusere sårbarhet for klimarelaterte ekstreme hendelser og andre økonomiske, sosiale eller miljømessige sjokk og katastrofer, og bygge tilpasningskapasitet.

Ser en på OECDs statistikk, er det en klar sammenheng mellom de landene som er mest sårbare i henhold til disse fem dimensjonene, og omfanget av fattigdom. Forslagsstillerne mener at de landene som henger mest etter FNs bærekraftsmåls fattigdomsindikatorer, og som ansees mest utsatt i henhold til OECDs sårbarhetskriterier, bør prioriteres. Nesten 1,4 milliarder mennesker lever i de mest sårbare områdene, et tall som forventes å øke betydelig fram til 2030. Dette er ikke bare knyttet til konflikt, men også klimaendringer og andre former for sårbarhet, der omfattende matvarekriser kan bli konsekvensen. En stor andel av verdens fattigste antas i fremtiden å bo i sårbare stater. Forslagsstillerne vil derfor prioritere bistanden til de sårbare statene i Afrika sør for Sahara høyest. Det er også disse som skiller seg ut i OECDs sårbarhetsbarometer.

OECD har dokumentert at bistand i mindre grad går til de mest sårbare statene enn til bedrestilte utviklingsland. Fortsatt prioriteres mellominntektsland høyst i internasjonal bistand, med unntak av Irak og Afghanistan som mottar betydelige bistandsvolumer. Av de elleve mest sårbare statene i OECDs barometer er ti «meget lavt prioritert» av donorlandene. Forslagsstillerne mener at Norge må bidra til å snu denne utviklingen.

Det er disse faktorene som må styre utviklingspolitiske prioriteringer og landvalg og ikke økonomiske, sikkerhetspolitiske egeninteresser eller migrasjonsutfordringer. Målet for norsk bistand er ikke å fremme norsk sikkerhetspolitikk eller å få færre flyktninger til Norge. Disse politikkområdene bør holdes utenfor bistandsbudsjettet.

Forslagsstillerne mener på denne bakgrunn at Norge i sin sårbarhetsstrategi og i bistandssammenheng bør inngå langsiktige samarbeidsavtaler med flere sårbare partnerland, prioritert ut fra ovennevnte kriterier fra FN og OECD. I tillegg bør støtten til arbeidet for fred og forsoning, både fra norsk side og ved å støtte opp om FNs og AUs fredsarbeid, økes betydelig, og sikres også gjennom bistandstiltak der det er behov for dette. Her er stor fleksibilitet nødvendig.

Bistand til sårbare stater er krevende, innebærer stor risiko og viser ofte få resultater på kort sikt. Noe av det viktigste en kan bidra med er å styrke de få institusjonene som faktisk fungerer. Dernest må statens kjernefunksjoner ha høy prioritet. Her kan gjensidig forpliktende avtaler sammen med andre givere om lokalt valgte stats- og fredsbyggingsmål være nyttige, eksempelvis: (i) inkluderende politiske beslutningsprosesser, (ii) sikkerhet, (iii) en styrket justis-sektor, (iv) skape arbeidsplasser, (v) styrke kapasiteten til å generere og ha kontroll med nasjonale inntekter, samt å levere grunnleggende offentlige tjenester slik at konkrete utviklingstiltak når befolkningen. Dette kan bidra til å redusere vold og ustabilitet.

I dette arbeidet står kamp mot korrupsjon sentralt, samtidig som bistandsvolumet må tilpasses lokale forhold. Land som har liten absorpsjonskapasitet, bør ikke få tilført store bistandsvolumer. Her, og i bistandshåndteringen generelt, er det viktig å ta lærdom av Afghanistan-kommisjonens rapport (NOU 2016:8).

Forslagsstillerne forutsetter at regjeringen i sin varslede sårbarhetsstrategi viser hvordan en kan ta lærdom av hva som har fungert og hva en ikke har lyktes med, i arbeidet med sårbare stater, og bygger på disse erfaringene når det legges fram forslag om hvilke virkemidler en vil benytte i bistandssammenheng framover.

Humanitær bistand

Norge har vært en av de tyngste giverne på det humanitære området, gjennom å støtte den livredende innsatsen til norske humanitære organisasjoner og FN-organisasjonene. Forslagsstillerne mener at denne sterke norske tradisjonen bør fortsette. Akutt nødhjelp eller humanitære operasjoner ved naturkatastrofer og krig skal fortsatt være unntatt fra de generelle retningslinjer om geografisk konsentrasjon. Med det enorme omfanget av humanitære kriser og med en forventet økning på grunn av konflikt og klimaendringer, er det humanitære hjelpeapparatet under betydelig press. Det er et stort behov for reformer og for å organisere nødhjelpsarbeidet annerledes.

På Verdens humanitære toppmøte (World Humanitarian Summit) i Istanbul i mai 2016 ble det enighet om viktige reformer som delvis svarer på disse utfordringene. Denne enigheten ble kalt «the Grand Bargain» og inkluderte blant annet tre viktige reformer:

- I. mer støtte til lokale og nasjonale organisasjoner slik at disse tilgodeses med 25 pst. av den globale humanitære støtten innen 2020, inkludert en større satsing på forebygging,
- II. bruk av flerårige finansieringsløsninger innen humanitær bistand, slik at en kan få mer langsiktighet i det humanitære arbeidet,
- III. overgang til bruk av kontantoverføringer som virkemiddel, noe som gjennom flere år har vist seg å fungere meget godt og som er mer bærekraftig, gir mottakerne større innflytelse og har bidratt til vekst i de lokale markedene.

Det bør utvikles en handlingsplan for Norges forpliktelser i «the Grand Bargain», med tidsplaner, mål og tydelige mekanismer for gjennomføring og oppfølging. Forslagsstillerne mener at Norge bør være en pådriver for disse tiltakene og selv kreve slike endringer gjennom våre humanitære bidrag. For eksempel skal lokale organisasjoner styrkes gjennom flerårige bistandsprogrammer og partnerskap for kapasitetsbygging for å realisere målet om at 25 pst av bistanden skal gå til lokale og nasjonale aktører. I dag mottar lokale humanitære aktører kun 20 øre per 100 kroner bevilget til humanitær bistand. En skal sikre bedre koordinering mellom humanitære aktører og utviklingsaktører både i planlegging, risikoanalyse og implementering. En skal utvikle bedre verktøy som styrker beredskap, motstandskraft og reduserer sårbarhet og risiko.

Det bør også gjøres endringer i finansieringsordningene:

Det bør gjøres mer bruk av kontantutbetaling fremfor utdeling av nødhjelpsvarer der det er mulig,

og ikke minst etter at den mest akutte fasen er over. OECD mener dette er et virkemiddel som har vist seg å fungere meget bra. Evalueringer viser det samme.

Det bør gjøres mer bruk av langsiktige, forutsigbare finansieringsformer, spesielt i humanitære kriser som antas å bli langvarige. Selv om noen kriser har vart i 10–20 år, har dagens humanitære hjelpetiltak kortsiktig finansiering. Dette er lite hensiktsmessig. Bruk av flergiverfond for flerårig finansiering kan gi insentiver til felles programmering av utviklings-, humanitær- og fredsbyggende hjelp.

Humanitær bistand bør i større grad innrettes slik at den bidrar til å styrke motstandskraft, «resilience», på lang sikt for å forebygge tilbakefall. Forslagsstillerne vil styrke lokal kapasitet, motstandsdyktighet og lokale kriseplaner og foreslår at bevilgningene til dette prioriteres høyt. Norge må videre bidra til å styrke sårbare staters kapasitet til selv å respondere på kriser, og forbedre nasjonale katastrofelover, retningslinjer og institusjoner og bygge nasjonal kapasitet til å mobilisere innenlandske ressurser.

Religiøse aktører og trosbaserte organisasjoner er gjerne blant de første av lokale og nasjonale organisasjoner som er til stede med assistanse til mennesker og lokalsamfunn som rammes av kriser. De fungerer ofte som bindeledd mellom langsiktig utviklingsarbeid og kortsiktig nødhjelpsarbeid, siden de er til stede før, under og etter katastrofer. I mange katastrofer i fattige land er de religiøse strukturene ofte av de få strukturene som fungerer. De representerer strategiske ressurser å bygge på for å nå ut med konfliktdepende og konfliktløsende tiltak, i tillegg til humanitær assistanse. Den unike rollen som lokale trosbaserte aktører spiller, må derfor anerkjennes, og de må inkluderes i koordinering og respons i det humanitære hjelpearbeidet.

Reformene som følge av «the Grand Bargain» tilsier budsjettmessige endringer i håndteringen av den humanitære bistanden, der det skilles mellom akutt nødhjelp eller humanitære operasjoner ved naturkatastrofer og krig på den ene siden og langvarige kriser som krever en annen tilnærming. Land der kriser har pågått i mange år er ofte sårbare stater der det er svært viktig å styrke nasjonal og lokal kapasitet og bidra til hjelp til selvhjelp. Dette kan best gjøres ved å ta i bruk utviklingspolitiske virkemidler finansiert av andre budsjettlinjer. Det er her selvhjelpsordningen kommer inn.

Selvhjelpsordningen

Overgangsbistanden har vært gjenstand for mye diskusjon. Etter hvert som den langsiktige bistanden er blitt lavere prioritert og store deler av bistandsbudsjettet er blitt brukt mer fleksibelt, er denne budsjettposten blitt sett på som lite hensiktsmessig av den sittende regjering. I opplegget som skisseres i dette re-

presentantforslaget, vil det være større forutsigbarhet og langsiktighet i prioriteringene, noe som tilsier at en slik budsjettpost bevares. Samtidig kan en unngå en fortsettelse av dagens praksis, der regjeringen skaffer seg hjemmel til samme formål over en rekke budsjettposter med den følge at Stortinget får mindre innflytelse på, og oversikt over, de faktiske prioriteringene.

Regionbevilgningene vil ivareta en god del av den nødvendige fleksibiliteten. Samtidig er det behov for en ny og revitalisert budsjettlinje som kan fange opp viktige prioriteringer som faller mellom mange stoler i bistandsbudsjettet. Dette er særlig knyttet til den nye internasjonale enigheten på den humanitære siden, gjennom vedtakene på det siste store humanitære toppmøtet i Istanbul i mai 2016. Der sluttet landene seg til den såkalte Grand Bargain, hvor de blant annet forpliktet seg til mer langsiktige finansieringsløsninger for den humanitære bistanden i land der kriser har pågått i lang tid. Dette innebærer en omlegging fra kortsiktige bevilgningsprosesser til mer bærekraftige løsninger der en satser mer på lokale krefter, nasjonale og lokale organisasjoner og det å styrke dem over tid.

Forslagsstillerne foreslår derfor at det etableres en ny ordning, «Selvhjelpsordningen», som erstatter overgangsbistanden. Denne bør omfatte:

(i) mer langsiktige finansieringsordninger for land som har vært i krise i lang tid, (ii) flerårige programmer for kapasitetsbygging i nasjonale og lokale organisasjoner og institusjoners (iii) støtte til forebygging og nasjonale organisasjoners motstandskraft og responskapasitet.

Disse bevilgningene bør derfor forvaltes forskjellig fra den humanitære bistanden, slik det også fremgår av enigheten fra det siste humanitære toppmøtet. Bevilgningene til pilotlandene som identifiseres for gjennomføring av disse reformene, bør derfor hentes fra selvhjelpsordningen (tidligere overgangsbistanden) fremfor de humanitære budsjettene.

Reform av bistandsforvaltningen

Bistandsforvaltningen er blitt mer kompleks og uoversiktlig de siste årene. Ut fra en rekke tilbakemeldinger til forslagsstillerne fra utviklingsaktører hjemme og ute er den også mindre forutsigbar og preget av mer kortsiktige prioriteringer. Dette rammer ikke bare samarbeidspartnere i samarbeidsland og fokusland, men har også konsekvenser for andre bistandsaktører.

Problemene knyttet til manglende kapasitet, kompetanse, overlappende og uoversiktlig forvaltning, parallelt med økende bevilgninger, skaper behov for en omfattende reform i bistandsforvaltningen. Samtidig er Norads rolle som fagdirektorat blitt mindre rendyrket, noe som har ført til uklarhet om

rollefordelingen mellom departement og direktorat. Det er i dag mangel på oversikt i tilskuddsforvaltningen og mye dobbeltarbeid mellom disse to institusjonene. Etter forslagsstillerens vurdering er det fare for at bistandsforvaltningen er i ferd med å forvitte. Dagens forvaltningsordning er ikke bærekraftig og må endres.

Organiseringen av forvaltningen er normalt regjeringens ansvar. Forslagsstillerne vil likevel understreke at det haster med å ta grep om denne situasjonen. Den beste løsningen ville være å la Utenriksdepartementet rendyrke sin rolle som ansvarlig for utenrikspolitikken og overføre alt forvaltningsansvar for bistandsmidlene under kap. 3 til Norad. Utviklingspolitikken og de overordnede bistandsprioriteringene skal i en slik modell fortsatt ligge i Utenriksdepartementet, men under en egen statsråd for utviklingssaker. De bistandsmidlene som er særlig viktige for gjennomføringen av viktige utenrikspolitiske prioriteringer, som fred og forsoning, samt akutt humanitær hjelp, bør også fortsatt ligge i Utenriksdepartementet.

Budsjettnivå på 1 pst. av bruttonasjonalinntekt, BNI

FN har et etablert et mål om at bistanden fra de rikeste landene skal utgjøre minst 0,7 pst. av BNI, og etter 1976 har Norges bistandsandel ikke ligget under dette nivået. Norge har i tillegg til FNs mål på 0,7 pst. en bred politisk enighet om at norsk bistand skal utgjøre minst 1 pst. av BNI. De senere årene har Norge stort sett innfridd dette målet.

Hvor høyt vi prioriterer internasjonal solidaritet og bistand er et verdspørsmål. Norge har som et av verdens rikeste land en forpliktelse til å gå foran for å bistå verdens fattigste slik at også de kan overvinne den ekstreme fattigdommen. Dette er også viktig for å mobilisere andre land til å være med og dra lasset for å nå bærekraftsmålene.

Bistandsnivået har også betydning for forutsigbarheten til Norges partnere og kvaliteten på bistanden. Dersom norsk bistand skal ha en katalysatoreffekt, og bidra til investeringer fra privat næringsliv og andre aktører, må det være en tillit til at Norge holder de avtaler og forpliktelser som inngås. En større stabilitet rundt det totale bistandsnivået vil gi større forutsigbarhet rundt det langsiktige bistandssamarbeidet og gi bedre rom for kvalitet. Forslagsstillerne mener at flyktningutgifter og klima- og skogsatsingen i utgangspunktet burde finansieres addisjonelt, utover det ordinære bistandsbudsjettet. Forslagsstillerne viser for øvrig til Kristelig Folkepartis alternative utviklingsmelding der dette utdypes nærmere.

Med utgangspunkt i den brede enigheten som en mener foreligger i Stortinget om bistandsvolumet, mener forslagsstillerne at en som et minimum bør

sørge for at målet om et bistandsnivå på minst 1 pst. av BNI forankres i et vedtak i Stortinget for den enkelte stortingsperiode. Regjeringen bes fremme forslag i statsbudsjettet om et slikt bistandsnivå for perioden.

Omstrukturering av statsbudsjettet og konkretisering av forslåtte bevilgninger til enkelte land

Gjennom de siste ti årene er Utenriksdepartementets budsjetter blitt stadig mindre oversiktlig. Stortinget har dermed fått stadig mindre innflytelse over hvor mye bistand som i praksis bevilges til ulike formål. Stortingets innsikt, innflytelse og rolle i bistands- og utviklingspolitikken preges av dette.

Under de enkelte budsjettkapitler gis Stortinget relativt grundig rapportering om hva bistanden har gått til to år tidligere, mens det gis svært lite konkret informasjon om hvordan og i hvilke land bevilgningsbeløpet på den enkelte budsjettpost planlegges brukt i kommende år. Det gis ikke engang indikative tall for hvor mye som skal tilføres fokusland i budsjettåret. Samtidig legges det opp til overlappende hjemler som innebærer at regjeringen kan bruke flere ulike budsjettposter til å finansiere de samme bistandstiltakene. Det er derfor ikke mulig å få oversikt over hvilke bevilgninger som totalt foreslås til hvilke formål. Stortingets flertall har i merknader påtalt dette og bedt om at budsjettproposisjonen blir omstrukturert. Det var en enstemmig utenriks- og forsvarskomiteé som i Innst. 7 S (2014–2015) uttalte at

«Budsjettstrukturen har dermed fått mer preg av samleposter. Slike endringer kan vanskeliggjøre Stortingets mulighet for å påvirke og føre kontroll med hvordan midlene benyttes. Komiteen mener det nå er grunn til å se nærmere på hvordan budsjettstrukturen og budsjettproposisjonen kan gi Stortinget bedre informasjon og større mulighet for påvirkning og kontroll. Komiteen ber regjeringen forberede budsjettekniske endringer som forbedrer Stortingets mulighet til innsyn, innflytelse og kontroll med bruken av budsjettmidlene i budsjettet for 2016.»

Denne enstemmige anmodningen til regjeringen er heller ikke fulgt opp i budsjettproposisjonen for 2017.

Forslagsstillerne mener det er nødvendig med en ny budsjettstruktur med en klarere og mindre overlappende fordeling av bistandsformål på de forskjellige budsjettkapitler og poster, supplert med indikative plantall for de utvalgte partnerlandene og sentrale bistandsmottakere. Dette vil gi Stortinget et bedre grunnlag for å sette prioriteringene for bistanden.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om bærekraftsmålene og utviklingspolitikken legge opp til en samstemtshetsreform, der norsk politikk på øvrige politikkområder gjøres mer samstemt med utviklingslandenes interesser.

2. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken sikre fattigdomsorienteringen av norsk bistand ved at hovedtyngden av norsk bistand skal gå til de fattigste landene og at andelen som går til Afrika sør for Sahara, skal økes.

3. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken fremme forslag om en indikativ fordelingsnøkkel («Bistandsnøkkel»), som setter som langsiktig siktemål at av det totale bistandsbudsjettet skal: (1) 70 pst. brukes til langsiktige utviklingsinnsatser (eksklusive sårbarhetsdelen), (2) 20 pst. brukes til en sårbarhetsdel basert på OECDs identifikasjon av behov, og (3) 10 pst. brukes til akutt humanitær bistand.

4. Stortinget ber regjeringen i den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken fremme forslag som gir større forutsigbarhet for langsiktige bistandssatser på særskilte sektorer som helse, utdanning, næringsutvikling, inkludert landbruk/mat-sikkerhet, og klima/fornybar energi gjennom politisk bindende langtidsplaner vedtatt i Stortinget.

5. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken fremme forslag om en sterkere geografisk og volummessig konsentrasjon av bistanden (unntatt nødhjelp og sivilsamfunnsprosjekter) om et avgrenset antall prioriterte partnerland, og hvor kriteriene for, og valg av, partnerlandene forankres ved vedtak i Stortinget.

6. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken legge til grunn en sårbarhetsstrategi som prioriterer de landene som henger mest etter med hensyn til FN's bærekraftsmåls fattigdomsindikatorer og som ansees mest utsatt i henhold til OECDs sårbarhetskriterier, fremfor landvalg på basis av norske interesser relatert til sikkerhet, økonomi og/eller migrasjon.

7. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken styrke bistanden som forvaltes av frivillige organisasjoner ved å utvide perioden for rammeavtalene for frivillige organisasjoner fra fire til fem år, gjøre disse avtalene mer forutsigbare og forenkle rapporteringskrav og -ordninger.

8. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken fremme forslag om å etablere en ny ordning kalt «Kunnskapsbanken», som skal formidle faglig rådgivning til fattige land innen utvalgte sektorer der Norge har særlig kompetanse.

9. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken legge fram en plan for hvordan Norge vil gjennomføre forpliktelsene fra verdens humanitære toppmøte i Istanbul i mai 2016 (the Grand Bargain), herunder det globale målet om å øke støtten til lokale og nasjonale organisasjoner til minst 25 pst. av total humanitær bistand innen 2020 og satse mer på forebygging og nye finansieringsløsninger, inkludert kontantoverføringer.

10. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken omgjøre overgangsbistanden til et nytt bistandsprogram som gir mer hjelp til selvhjelp gjennom langsiktige finansieringsløsninger for land i langvarige kriser, kapasitetsbygging av lokale og nasjonale organisasjoner for å styrke deres motstandskraft og responsevne og tiltak for å bedre overgangen mellom humanitær og langsiktig bistand.

11. Stortinget ber regjeringen i den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken slå fast prinsippet om at det kun er utviklings- og utenriksforvaltningen som skal ha ansvaret for forvaltningen av bistandsmidler på 03-området, mens øvrige statlige institusjoner og faginstanser trekkes inn som rådgivende faginstanser der dette er naturlig.

12. Stortinget ber regjeringen i budsjettproposisjonen for Utenriksdepartementet legge opp til en ny budsjettstruktur med en klarere og mindre overlappende fordeling av bistandsformål på de forskjellige budsjettkapitler og poster, supplert med indikative plantall for de utvalgte partnerlandene og sentrale bistandsmottakere.

13. Stortinget ber regjeringen i den varslede stortingsmeldingen om utviklingspolitikken fremme forslag om en politisk bindende målsetting om at bistandsbudsjettet skal være på minst 1 pst. av BNI.

6. desember 2016

Knut Arild Hareide
Olaug V. Bollestad

Kjell Ingolf Ropstad
Rigmor Andersen Eide

