



KIRKENS NØDHJELP
actalliance

BISTAND UNDER PRESS



FOTO: Håvard Bjelland

Rapporten er skrevet av Seksjon for Politikk og Samfunn i Kirkens Nødhjelp.

Ansvarlig redaktør: Lisa Sivertsen

Utgivelsesår: 2022 (mars)

Foto: Håvard Bjelland, Kirkens Nødhjelp.

Forside: Flyktninger på togstasjonen i Chop, Ukraina, mars 2022. Irrigasjon på småbruk i Malawi.

INNHold:

Introduksjon og anbefalinger	4
1. Norge og bistandsprosenten	6
OECDs utviklingskomite og definisjon av bistand	7
Den nye regjeringens politikk: Hurdalsplattformen	8
2. utfordringer som ikke kan løses av et bistandsbudsjett på 1 prosent	10
Klimafinansiering	10
Global helsesikkerhet og beredskap	12
Næringslivsbistand	13
Flyktninger, asyl og migrasjon	14
3. Konklusjon	16
Kilder	17



Salome fyller bøtta med vann så hun kan sette i gang irrigasjons-systemet i åkeren.
FOTO: Håvard Bjelland

Introduksjon og anbefalinger

Bistand kan ikke løse alle globale utfordringer, ei heller hele verdens fattigdomsproblemer. Men bistanden er livsviktig for de sårbare menneskene som mottar bistand, i form av langsiktig innsats og nødhjelp. I denne rapporten er vi opptatt av å løfte to perspektiver: Bistand må ha som hovedformål å bekjempe fattigdom, med fokus på å prioritere de mest sårbare gruppene. Og bistand kan ikke være en finansieringsmekanisme for å løse globale problemer som rike land ikke vil bruke andre budsjetter for å løse, som for eksempel klimakrisen.

Vi lever i en urolig tid. Mange utviklingstrekk går i negativ retning: Pandemi, økende konfliktnivå, og klima- og miljøkrise har dessverre presset flere ut i fattigdom, og det er stadig flere mennesker som lever i fattigdom, mangler mat, er på flukt, og trenger humanitær hjelp.

Nettopp i en slik krevende tid mener Kirkens Nødhjelp at bistand må prioriteres og spisses mot fattigdomsbekjempelse. Verden vil aldri nå bærekraftsmålene og målene i Parisavtalen ved å flytte penger fra fattigdomsbekjempelse til klimafinansiering og andre globale fellesgoder.

Bistand må ha som hovedformål å bekjempe fattigdom, med fokus på å prioritere de mest sårbare gruppene.

Det er også dypt uetisk å bruke utelukkende bistandsmidler på å løse problemer som rike land selv har skapt, som klima- og miljøkrisen. Det kan ikke være sånn at vi forurenser og forsøpler verden, samtidig som vi sender størsteparten av regningen for dette til verdens fattigste. 84 prosent av dagens globale klimafinansiering kommer fra bistandsbudsjettene. Dette er et paradoks vi må snu; fattige land kan ikke betale for

en krise rike land har skapt, en krise som i tillegg skader de fattigste mest. Vi kan heller ikke sette vaksiner vi bestilte til oss selv på regningen til land som knapt fikk noen. Næringslivsbistand må ikke

subsidiere vårt eget næringsliv uten forsikringer om at arbeidsplasser blir skapt i fattige land i sør, eller at innsatsen har reell utviklingseffekt for mennesker som lever i fattigdom. I møte med den nye flyktningstrømmen fra Ukraina kan vi komme i en situasjon hvor Norge blir største mottakerland av norske bistandskroner, slik vi så i 2015 og 2016.

Mye er blitt gjort for å gjøre bistanden mer effektiv og målbar de siste ti årene. Nå er vi oppriktig bekymret for at stadig flere formål legges på bistanden. Og de negative konsekvensene av dette er mange: Bistandsbudsjettet er utilstrekkelig for å løse alle de problemene som det nå forsøkes på. Bistanden blir utvannet og muligens til og med mindre effektiv dersom stadig flere formål legges til. Når Norge fører en politikk som uthuler bistand, kan det bidra til en legitimering som får andre land til å følge etter.

Dagens regjering har en formulering i sin politiske plattform om at 1 prosent av bruttonasjonalinntekt

(BNI) skal gå til «internasjonal innsats for å oppnå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft». En slik formuleringen kan føre til en uthuling av norsk bistand, og en svekket norsk innsats mot global fattigdom og ulikhet.

I en situasjon hvor dagens norske bistandsbudsjett ikke strekker til, mener Kirkens Nødhjelp det må tenkes nytt om finansiering av de store globale satsingene det er behov for. Særlig anbefaler vi en debatt om klimafinansiering, hvor behovene vil øke dramatisk de neste årene, og hvor det er helt tydelig allerede i dag at bistandsbudsjettet ikke kan være svaret på de utfordringene vi står overfor.

Kirkens Nødhjelp appellerer til alle norske politikere om å sikre at bistanden skjermes mot uthuling, at fattigdomsbekjempelse prioriteres, og at nye finansieringsmekanismer etableres for globale fellesgoder som klimafinansiering.

Kirkens Nødhjelp ber derfor regjeringen om å:

1. Bekrefte at fattigdomsreduksjon fortsatt er hovedformål med norsk bistand.

Regjeringen bør beskytte mot at bistandsmidlene blir styrt av egeninteresser, begrense andelen som går til globale fellesgoder, og sikre i størst mulig grad dokumentert effekt av på fattigdomsreduksjon.

2. Ikke bruke bistandsbudsjettet til å rydde opp i problemer Norge selv har bidratt til.

Klimakrisen er i all hovedsak skapt av rike land, til tross for at det er verdens fattige land som blir hardest rammet. Dette er en ytterlig byrde for fattige land som har mange andre utfordringer. Rike land må ta sin rettmessige andel av utgiftene, men dette må som hovedregel komme i tillegg til, og ikke gå på bekostning av bistand for fattigdomsbekjempelse.

3. Finansiere globale fellesgoder som ikke er bistand fra andre finansieringsmekanismer.

Dess flere formål som forsøkes løst innenfor et begrenset bistandsbudsjett, dess mer urettferdig blir politikken. Det norske bistandsbudsjettet er langt fra tilstrekkelig til å romme Norges svar på alle globale utfordringer som står i kø.



Vanning av åkre i Kambuwe i
Mchinji i Malawi
FOTO: Håvard Bjelland

1. Norge og bistandsprosenten

I Norge har det vært solid folkelig oppslutning over mange år om norsk bistand. 9 av 10 støtter norsk utviklingshjelp ifølge SSB sin siste undersøkelse (SSB, 2021). Det er etablert en konsensus om at Norge skal bevilge 1 prosent av BNI til bistand. I 2016 gjorde Stortinget et vedtak om at "Stortinget ber regjeringen avsette 1 prosent av BNI til bistand i de årlige budsjetter". Det viste den tverrpolitiske støtten bistandsprosenten har fra en bred koalisjon av partier

Høyre og Fremskrittspartiet har tatt til orde for kutt i bistanden. Men under Erna Solbergs vekslende regjeringer 2013-2021 ble bistandsprosenten hele veien opprettholdt. Det høye nivået på norsk bistand er med på å fremme Norge som et land med «myk makt», eller med et annet mye anvendt uttrykk, som en «humanitær stormakt».

Den såkalte bistandsprosenten reflekterer et nivå på bistanden som en andel av bruttonasjonalinntekt (BNI). Å måle forventningene om volum på bistand gjennom en prosent har lang historie i internasjonalt samarbeid. 1970 ble det i FNs generalforsamling stadfestet et mål om en minimumsgrense der stater bevilger 0.7 prosent eller mer av BNI som offisiell utviklingsbistand.

Norge passerte allerede i 1976 FNs mål om minimum 0.7 prosent av BNI til bistandsbudsjettet. De siste 10 årene har Norge ligget på dette nivået, om lag 1 prosent av BNI til bistand. I 2020 var norsk bistand 1.11 prosent av BNI og Norge var et av seks land som kom over minimumsnivået satt av FN, i godt selskap med Sverige, Danmark, Luxemburg, Storbritannia og Tyskland. Siden da har Storbritannia kuttet i sin bistand, og falt fra gruppen av land i øverste sjikt. Sverige rangerte i 2020 på topp med 1.14 prosent. Den totale summen av utviklingsbistand ("Official Development Assistance", heretter ODA) var i 2020 om lag 161,2 milliarder USD og det ble et rekordår ifølge OECD (OECD, 2021). I absolutte tall er USA største giver, mens Norge kommer på 10 plass i verden. Tyskland, EU, Storbritannia, Japan, Frankrike, Sverige, Nederland og Canada ligger over Norge i absolutt bidrag.

Mens Norge holder fast på målet om minimum 1 prosent av BNI til bistand er verdensgjennomsnittet ca. 0.3 prosent. I et slikt perspektiv er Norge i verdenstoppen. Det er ikke gitt at alle former for bistand bidrar til det opprinnelige formålet med bistand, å redusere fattigdom og ulikhet. Norad skriver i en nylig rapport at i perioden 2015-2020

utgjorde "globale fellesgoder" om lag 20 prosent av den norske bistanden, med en topp i 2019 da dette nådde 25 prosent. Globale fellesgoder er tiltak som gir et gode for alle, hvor ingen utelates fra fordelene det fører til. Heller ikke om noen får mer av et fellesgode vil det gå på bekostning av andre. Eksempler på globale fellesgoder som nevnes er arbeid for rene hav, pandemiberedskap, arbeid for et stabilt klima, naturmangfold og fred og sikkerhet.

Det er lett å være gratispassasjer, bare noen andre sørger for global fellesgoder, vil vi uansett dra nytte. Gjør ingen noe, vil alle tape. Mange vil da kanskje mene at bistanden godt kan betale for fellesgoder og det kan gis inntrykk av at alle vinner. Utfordringen er at de globale utfordringene er store, og vi trenger fortsatt målrettet bistand som bidrar til at flere kommer ut av ekstrem fattigdom. Bistanden kan drives i en retning der stadig mer blir anvendt til formål som har en viss egeninteresse. Det taper verdens fattige på.

Vi vil derfor se litt nærmere på hvordan innholdet i bistanden defineres. Det skjer i samarbeid med andre land og i utviklingskomiteen til Organisasjon for Samarbeid og Økonomi og Utvikling (OECD).

Norsk bistand 2013-2020

År	NOK i milliarder	Bistand som prosent av BNI
2013	32,8	1,07
2014	32,1	0,99
2015	34,5	1,05
2016	36,8	1,12
2017	34,1	0,99
2018	34,6	0,94
2019	37,8	1,02
2020	39,5	1,11

Kilde: Norad

OECDs utviklingskomite og definisjon av bistand

Norsk bistandsstatistikk følger standarder satt av OECDs utviklingskomite ("Development Assistance Committee" - DAC). Norge har tradisjon for å følge OECD sine retningslinjer.

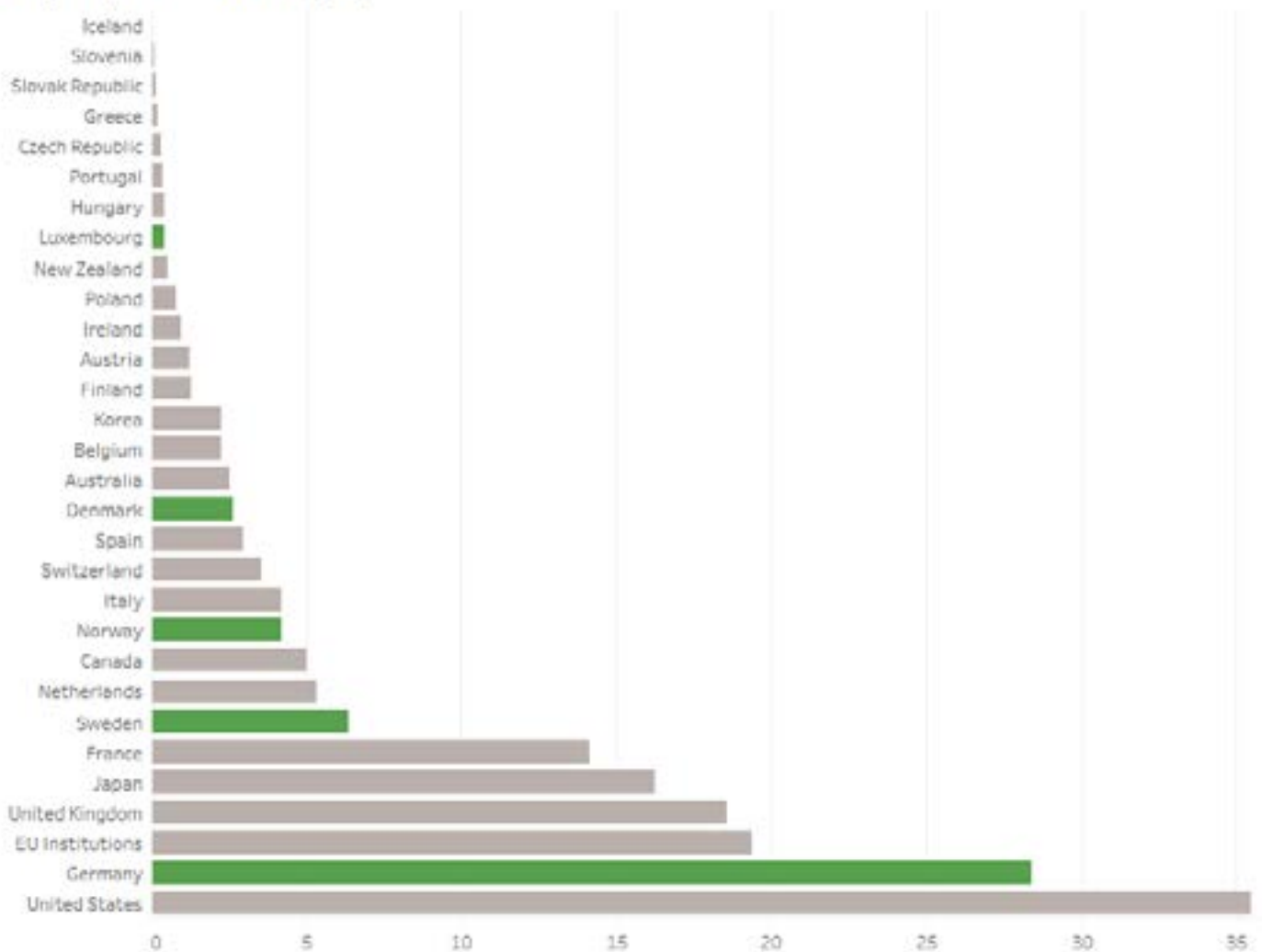
OECD ble opprettet i 1961 og er en mellomstatlig organisasjon med 38 medlemsstater. En sentral oppgave for OECD er å sette standarder for økonomiske, tekniske og faglige begrep som kan hjelpe sammenligning mellom landene. Dette arbeidet er høyt ansett. OECD stod bak utviklingen av en omforent forståelse av et lands bruttonasjonalprodukt. Innen bistand har OECD sin utviklingskomite jobbet frem omforent forståelse av sentrale begrep og hva som skal måles slik at bistanden kan sammenlignes og koordineres. Dette skjer i omfattende konsultasjoner med stater for å få til god forankring. Standardene gjør det mulig å utarbeide oversikter og statistikk som kan sammenlignes og slik har OECD bidratt til å forme standarder som gjør det mulig å forstå omfanget av bistand.

DAC har ikke trukket opp noen overordnede retningslinjer for når finansiering av globale fellesgoder kan rapporteres som utviklingssamarbeid som kan føres på bistandsbudsjettet. DAC har forholdt seg til tematikken fra sak til sak.

Det foregår derfor konsultasjoner i en rekke arbeidsgrupper der Norge deltar. Slik er også definisjon av bistand i endring og påvirket av staters innflytelse. Det skjer konsultasjoner med sivilsamfunnet, og i dette arbeidet kommer også motsetninger frem. Det foregår for tiden store diskusjoner i flere av disse arbeidsgruppene, og i dialogen med sivilsamfunnet, om standard for hva som kan defineres som klimabistand, om hvordan donerte vaksinedoser skal kunne føres som bistand, kostnader med hensyn til migrasjon og privat sektors rolle.

Offisielt utviklingssamarbeid (ODA) blir definert av OECD som pengestrømmer til land og områder som står på OECDs utviklingskomites liste av mottakerland, eller til multilaterale institusjoner, og som er gitt av statlige myndigheter, og som a) har som formål å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, samt b) blir gitt i form av en bevilgning. Det betyr at ODA-bevilgninger er konsesjonelle, de gis hovedsakelig som bevilgninger og overføres til en gruppe fattige land som defineres ut fra nivået på landets inntekt. Hovedmålet er å

ODA grant equivalent - USD billion (2020)



Norge var 10. største giver i 2020. Seks land gav minst 0.7% av BNI i bistand disse er markert i grønt.

fremme økonomiske utvikling og velferd.

I OECDs utviklingskomite diskuteres kriteriene for hva som kan regnes som ODA og hvilke land som defineres som godkjente mottakere.

Når det for eksempel gjelder utgifter til flyktninger kan det meste av utgiftene defineres som ODA det første året. Utgifter til utvikling av vaksiner mot Covid-19 kan ikke regnes som ODA om ikke disse er direkte utviklet til å nå fattige land. Vaksinedoser fra overskudd i rike land som sendes til fattige land kan godkjennes. Når det gjelder klima har DAC bestemt at dersom eksempelvis rene klimagassreducerende tiltak i fattige land skal kunne regnes som ODA, må det i tillegg ha en nasjonal utviklingskomponent.

Retningslinjene er imidlertid ikke juridisk bindende for medlemmene, så det får ikke nødvendigvis store konsekvenser dersom omforente spilleregler ikke overholdes.

Den nye regjeringens politikk: Hurdalsplattformen

Regjeringen Støre har bekreftet sin tilslutning til å bevilge minimum 1 prosent av BNI til utviklingssamarbeid, men har samtidig skapt usikkerhet rundt avgrensningene av bistanden. I Hurdalserklæringen står det at norsk utviklingssamarbeid skal gå til «internasjonal innsats for å oppnå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft». Dette kan i utgangspunktet

høres fornuftig ut, men er en vesentlig endring. At bekjempelse av fattigdom ikke kommer sterkere frem i erklæringen gjør oss bekymret.

Vi og en rekke andre norske bistands- og miljøorganisasjoner uttrykte i et åpent brev til regjeringen (1. november 2021) bekymring for en uthuling av norsk bistand og en svekket norsk innsats mot global fattigdom. Organisasjonene skrev at "...vi er svært bekymret for de mange krisene som rammer verden, og vi anstrenger oss hver eneste dag for å finne de tiltakene og innsatsområdene som gir mest mulig effekt. Vi ønsker ikke at bistandsmidler skal brukes på gode tiltak som bør finansieres av andre budsjettposter"..

Det er spesielt stor bekymring rundt hvordan Norge skal finansiere sine klimaforpliktelser, da det ikke er en klar plan for klimafinansiering utenfor bistandsbudsjettet. Det er også en bekymring med hensyn til egeninteresser innen global helse, næringslivsbistand og bistand til flyktningutgifter i Norge som naturlig kunne vært finansiert over andre budsjetter.

Brevet fra organisasjonene ble sendt etter at utviklingsminister Tinnereim hadde utdypet sin politikk i et skriftlig svar (29. september 2021) på spørsmål fra stortingsrepresentant Dag-Inge Ulstein. Der skrev hun at "skal vi til enhver tid ha de mest effektive virkemidlene i vår internasjonale innsats for å bidra til bærekraftsmålene, kan det i noen tilfeller være aktuelt å vurdere finansiering som går utover OECDs regelverk for offentlig utviklingsbistand. Dette kunne for eksempel være å finansiere tiltak til globale fellesgoder som blant annet klima, samt tiltak for å forebygge og håndtere kriser, hvis vi mener dette ville være avgjørende for økonomisk vekst og velferd i utviklingsland".

I sitt tilsvarende svar til organisasjonene (13. desember 2021) skriver utviklingsminister Tinnereim at "vi trenger en kraftfull innsats og en innovativ tilnærming til både virkemidler og finansieringsformer for å nå bærekraftsmålene", og at "vi må være strategiske i valg av satsingsområder og prioriteringer og anvende penger på det som nytter mest for verdens fattige". Hun understreker også at innsats for klima også er en måte å bekjempe fattigdom på.

Det brygger seg opp til en stor konflikt mellom rike og fattige land. Rike land har skapt klimakrisen som først og fremst rammer fattige land hardt, i form av mer tørke, flom og andre naturkriser. Likevel er

det nå slik at omtrent 84% av all klimafinansiering tas fra bistandsbudsjettene i rike land (Richie and Kenny, 2021). Dette legger en økt byrde på fattige mennesker, som har minst ansvar for at vi har en klimakrise. Og vi frykter mer av dette framover.

Nedenfor vil vi se på fire områder hvor kamp om bistandskroner skjer, og hvor utfordringene vi står ovenfor går langt ut over hva bistandssamarbeid er innrettet til å løse, eller hva bistandsbudsjettet på ca. 40 milliarder kroner realistisk sett kan demme opp for. Vi vil se på internasjonale klimatiltak, deretter utfordringen innen global helse, næringslivsbistand og kostnader ved flyktningkriser.

Yrkesopplæring gir jobb for unge menn. Reparasjon av solceller. Puntland. Somalia.
FOTO: Håvard Bjelland



2. Utfordringer som ikke kan løses av et bistandsbudsjette på 1 prosent

I 2020 økte utviklingsbistanden totalt i verden med 5.4 milliarder USD til 161 milliarder USD. Det er en økning på 3.5 prosent. Men støtten til de fattigste landene økte bare med 1.8 prosent ifølge Development Initiatives (2021).

Fattige land betaler dobbelt om vi skal finansiere tiltak for tilpasning til klimaendringer fra de samme budsjettene som ellers skulle gått til helse, utdanning, mat, likestilling og demokrati i fattige land i sør. Det er å sende regningen for nye initiativ til de fattigste landene. Det er urettferdig, siden de fattige landene har stått for en liten andel av klimautslippene.

Vi vil også advare mot at bistand forskyves i retning av egeninteresser om dette er økonomiske interesser på vegne av norsk næringsliv, migrasjonspolitiske hensyn eller sikkerhetsinteresser.

Bistand er ikke et godt verktøy for å finansiere globale fellesgoder. Hele 20 prosent av norsk bistand går nå til globale fellesgoder ifølge en rapport fra Norad (Norad, 2021). Vi anbefaler at bistand skal gå til fattigdomsreduksjon og mindre ulikhet, og ikke fordeles dit den ikke har en spisset effekt på dette

målet. Bistanden må ikke utvannes. Det vil heller ikke tjene det store arbeidet med å bedre vise hvordan bistand gir resultater, sammenligne mellom land, og koordinere innsats på en god måte.

Klimafinansiering

Konsekvensene av klimaendringene er uomtvistelig en alvorlig trussel mot planetens helse og livsgrunnlaget for menneskene som bor her. Det blir også stadig tydeligere at ødeleggelsene rammer skjevt og urettferdig. De fattigste landene blir svært hardt rammet av klimaendringene, til tross for at det er disse landene som har sluppet ut minst klimagasser og har færrest ressurser for å forebygge og beskytte sin befolkning.

Anslag viser også at de fattigste landene forventes å få en nedgang på 33 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) mot slutten av århundret på grunn av klimaødeleggelser, selv om vi klarer å stanse temperaturøkningen ved 1.5 grader (Christian Aid, 2021). I tillegg skal fattige land nå håndtere det økonomiske tilbakeslaget i kjølvannet av Covid-19 krisen og gjenreise sine økonomier på en bærekraftig

måte. Det er derfor avgjørende at rike land ikke nedprioriterer fattigdomsbekjempelse for å innfri våre globale forpliktelser om klimafinansiering.

Hvis rike land finansierer deres internasjonale klimainnsats ved å ta penger fra bistandsbudsjettet, sender vi i realiteten deler av klimaregningen til verdens fattige land. Dette er en urovekkende tendens, og i statsbudsjettet for 2022 ser vi en forverring av denne trenden. Støre-regjeringen kuttet 750 millioner kroner på bistandsbudsjettet for å finansiere kapitalinnskuddet til det nye Klimainvesteringsfondet som Solberg-regjeringen hadde bevilget i tillegg til 1-prosenten.

Det betyr at hele det nye Klimainvesteringsfondet er flyttet inn i bistandsbudsjettet. Konsekvensene av dette grepet er kutt andre steder på bistandsbudsjettet. Fattige land har helt siden tidlig på 1990-tallet bedt om at klimafinansieringen fra rike land skal være addisjonell, altså at den kommer i tillegg til tradisjonell bistand. Begrunnelsen er at det er de rike landene som i all hovedsak står bak denne ekstra byrden som utviklingsland nå opplever i form av klimaendringer.

Regjeringen lover å doble årlig klimafinansiering fra 7 milliarder kroner i 2020 til 14 milliarder i 2026. Dette «inkluderer offentlige midler over bistandsbudsjettet til klima og investeringer, mobilisering av privat kapital gjennom Norfund og det nye klimainvesteringsfondet». Ut fra regjeringens signaler så langt, er det grunn til å tro at regjeringen vil hente penger til denne økningen fra bistandsbudsjettet. Det vil i dobbel forstand ikke være bærekraftig. 1: Det trengs enda større bevilgninger. 2: Vi kan ikke nedprioritere fattigdomsbekjempelse for å innfri våre klimaforpliktelser. Da vil vi aldri nå bærekraftsmålene. Den sårt trengte økningen til klimafinansiering i årene framover må komme i tillegg til de pengene vi i dag bruker til viktige utviklingstiltak på bistandsbudsjettet.

Behovet for klimafinansiering er stort og raskt økende. Ifølge United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2021) vil dagens behov for klimatilpasning i utviklingsland øke fra 70 milliarder dollar årlig i 2020 til 300 milliarder i 2030, og 500 milliarder i 2050. Rike land har så langt ikke klart å holde løftet om 100 milliarder dollar årlig i

klimafinansiering til fattige land fra 2020. Ifølge OECD (2021) nådde man kun i underkant av 80 milliarder dollar ifølge de siste tilgjengelige tallene. 71% av dette var i tillegg former for lån.

Parisavtalen forplikter alle land å bidra til å løse klimakrisen basert på historisk ansvar og økonomisk kapasitet. Norge scorer høyt på begge. Rapporten "Norway's Fair Share of meeting the Paris Agreement", skrevet av Stockholm Environment Institute (2018) på oppdrag av Kirkens Nødhjelp, anslår at Norge må bidra med omtrent 65 milliarder kroner per år i klimafinansiering fram til 2030 for å innfri vår del av Parisavtalen. Det utgjør halvannen ganger bistandsbudsjettet.

...om ikke land kommer med nye midler og nye initiativ, så ligger det an til at verdens fattigste, eller planeten, eller begge vil tape.

Bistanden i verden øker ikke, men ligger flatt på rundt 0.3 prosent av BNI i gjennomsnitt fra OECDs medlemsland. Det vil si at bistand i faktiske penger øker med ca. 2 prosent per år i gjennomsnitt ifølge forskere ved Centre for Global Development (Richie and Kenny, 2021). De argumenterer at om ikke land

kommer med nye midler og nye initiativ, så ligger det an til at verdens fattigste, eller planeten, eller begge vil tape.

Vi mener derfor at klimafinansiering må være ny og addisjonell, og den varslende økningen av klimafinansiering må komme i tillegg til dagens bistandsbudsjett. Vi ber om en plan for klimafinansiering som setter realistiske rammer for hvor hva skal dekkes av bistandsmidler. Andre budsjetter og instrumenter må vurderes, som for eksempel å finansiere klimainvesteringsfondet fra Statens Pensjonsfornt Utland (SPU) og slik gjøre det til en sterkere kraft for det grønne skiftet.



Vaksinering, Darfur, Sudan.
FOTO: Håvard Bjelland

Global helsesikkerhet og beredskap

Norge er en stor bidragsyter innen global helse. Ifølge Norads årsrapport for 2020 bidro Norge med om lag 4.8 milliarder NOK. Det er litt over 12 prosent av bistandsbudsjettet. Global helse er derfor det største tematiske området innen norsk bistand. Slik var det også før pandemien. Global helse var den største sektoren i 2019 med litt under 3.9 milliarder NOK, og i 2018 med om lag 3.2 milliarder NOK bevilget til global helse.

Global helse er et av områdene der det oppstår gråsoner mellom hva som er bistand til utviklingsland og hva som handler om å sikre vår egen helseberedskap. Det er viktig å avdekke hvordan bistandsmidler ble brukt i forbindelse med utvikling og innkjøp av vaksiner. Kan bruk av bistandsmidler til et slik formål ha ført til at rike land ble prioritert foran i vaksinekøen? Burde dette vært bistand i utgangspunktet, eller finansierte vi deler av våre egne behov med bistandspenger som skulle gått til fattige land?

Covid-19-pandemien krevde store investeringer i vaksineutvikling og i fordeling av vaksiner til hele verden. Pandemien utløste en global respons for å utvikle vaksiner, tester, medisiner og for å styrke

helsesystemer. For å hindre at smitten skulle spre seg og viruset mutere, måtte en global innsats til. Vaksiner ville kunne hindre død og lidelse, spesielt blant sårbare grupper i samfunnet, og hindre spredning og at viruset muterte til farligere varianter. Generalsekretæren i Verdens Helseorganisasjon gjentok i sine pressemøter at *“Vi er ikke trygge før alle er trygge”*.

Betydelige bistandsmidler ble anvendt til forskning og utvikling av vaksiner. Coalition for Epidemic Preparedness and Innovation (heretter CEPI) ble etablert i kjølvannet av ebolakrisen og spilte en viktig rolle i utviklingen av vaksiner. CEPI satset på en rekke vaksinekandidater med finansiering fra institusjonelle og private donorer. Oxford/Astra Zenica, Moderna og Novavax er noen av vaksinene som er satt i produksjon og distribusjon etter utviklingsstøtte fra CEPI. Rundt ett år etter utbruddet i Kina var Oxford/Astra Zenica-kandidaten i produksjon og Storbritannia kunne sette den første dosen i desember 2020. Moderna kom noen måneder etter og fikk godkjenning og ble satt i produksjon. Høsten 2021 ble også Novavax satt i produksjon og distribusjon.

Norge er en stor bidragsyter til CEPI, og i 2020 bidro Norge med 236 millioner NOK til utvikling av en

vaksine mot Covid-19. I tillegg fikk CEPI bevilget 2 milliarder NOK for perioden 2021-2030. I vurderinger rundt beslutninger kommer det også frem risiko ved bevilgningen via Norad og fra bistandsbudsjettet. Norads egne eksperter skrev at bevilgningen, eller deler av den, kunne komme til å ikke kvalifisere som bistand fordi utviklingen av vaksine kan mislykkes, eller at det ikke blir tilgang på vaksinene for fattige land (Norad, 2020: s 20). OECDs utviklingskomite godkjente CEPI sin Covid-19-respons som bistand, og Norge kunne da føre 53 prosent av bevilgningen til CEPI til utviklingen av Covid-19-vaksine som bistand.

Risikoen, identifisert av Norads egne eksperter, har vist seg å slå til. De fattigste landene fikk ikke lik tilgang til vaksinene som ble utviklet. COVAX, et samarbeid som skulle sikre felles innkjøp og rettferdig fordeling av vaksiner til fattige land, fikk dårligere tilgang til vaksiner ettersom rike land inngikk bilaterale avtaler med vaksineprodusentene. De sikret seg leveranser til egne land først, og slik skjøv fellesmekanismen fattige land hadde satset på, COVAX, bakover i køen. Dette blir synlig i den faktiske fordelingen av vaksiner. I skrivende stund har bare 13 prosent av folk i fattige land fått minst en dose, mens gjennomsnittet i verden er 63 prosent. I rike land er dekningen over 75 prosent. I flere av de fattigste landene er vaksinerings knapt startet.

Det betyr at mens fattige land i prinsippet kan dra nytte av utviklingen av en vaksine mot Covid-19, så er det ikke de fattigste landene som har hatt mest nytte av utviklingen av vaksinen mot covid-19-viruset. Det er de rike landene som har dratt mest nytte til eget bruk, og da tilgang på vaksiner var knapp, sikret de rike landene seg vaksiner til egen befolkning først.

I februar 2022 kunne COVAX annonsere at de hadde distribuert 1.1 milliarder doser, og 500 millioner av disse var kanalisert til COVAX som donasjoner fra stater. Disse dosene ønsket mange land å få ført som bistand, siden dosene gikk til utviklingsland. Dette har sivilsamfunnsorganisasjoner protestert mot.

Sivilsamfunnsorganisasjoner protesterte mot føringen av donerte doser som bistand. Årsaken var at stater hamstret doser mange ganger sitt eget behov, og slik fikk overskudd av doser mens fattige land, og COVAX-mekanismen, ikke hadde tilgang på nok doser. Det blir da skapt et negativt insentiv hvor man heller hamstrer doser til seg selv for deretter å gi til fattige land når man ser at man vil ha overskudd av doser. Det førte også til en mye mer krevende logistikk for COVAX. Utfordringene var at doser donert kunne være nær utløpsdato, eller at land i sør selv

ønsket å bestemme hvilke doser de skulle få. Det ble spesielt kontroversielt at det ble donert doser som ikke lenger var del av nasjonale vaksineprogrammer i rike land. Dette bygget opp om vaksineskepsis og mindre tillit til den globale helseresponsen. OECDs utviklingskomite har i skrivende stund ikke klart å komme frem til en konklusjon. Forslaget på bordet er at land kan føre hver dose donert som 6.72 USD i bistand. Det er en gjennomsnittspris for vaksinedoser.

Dette er vaksiner som ikke ble kjøpt av rike land i beste hensikt for fattige land, men overskudd av hamstring. Større innkjøp enn hva som var behovene i rike land førte direkte til mangel på tilgang på vaksiner i fattige land. Det er skapt negative insentiver for hamstring av vaksiner som satt fellesmekanismen COVAX på sidelinjen.

I beredskapsplanene for neste pandemi bør erfaringene fra pandemien legges til grunn. Utvikling av vaksiner bør ikke betales av bistandsbudsjettene om man ikke er sikker på at fattige land får tilgang på dem. Å føre overskuddet fra egen hamstring av doser man donerer bort som bistand er ikke veien å gå. Norge kan fremdeles velge å holde donerte doser utenfor bistandsbudsjettet.

Næringslivsbistand

Å skape anstendige jobber og bidra til ansvarlig vekst er sentralt for å skape varig utvikling og velstand i ethvert land. For å sikre bærekraftig vekst og utvikling, trengs godt samspill mellom privat sektor, stat og det sivile samfunn. Vektlegging av privat sektor i utviklingsarbeid må bygge på dette samspillet. Næringsutvikling kan best bidra til fattigdomsbekjempelse når innsatsen er godt integrert i det generelle utviklingsarbeidet i fattige land, og når det stilles klare krav om at næringsutvikling skal ha såkalt addisjonell utviklingseffekt.

Norge har de senere årene økt andel bistand i samarbeid med privat sektor utvikling. Hoveddelen av midlene har gått gjennom Norfund, som investeres i selskaper i fattige land. Norad forvalter to søknadsordninger for næringsutvikling: en støtteordning for å etablere seg i krevende markeder, og en som retter seg mot å løse opp flaskehalser i verdikjedene i utviklingsland.

Det er en kjensgjerning at verdens bistandsbudsjetter som i 2020 var på 161.2 milliarder dollar årlig ikke vil kunne dekke finansieringsgapet for å nå

bærekraftsmålene. (OECD 2021). UNCTAD har estimert finansieringsbehovet til 2.5 trillioner dollar. (UNCTAD 2014). FN og mange stater har påpekt at dette gapet ikke kan dekkes uten en formidabel mobilisering av privat kapital. Ifølge Norad (2022) kan en bistandsdollar mobilisere 2.74 private dollar. Slik finansiering kalles ofte «blending» eller blanding av bistand for å utløse privat kapital. Men dessverre er det lite empiri som viser at de store midlene har blitt mobilisert hittil. Det er også en rekke risiko og utfordringer ved en ensidig satsing på privat sektor.

En hovedutfordring er fattigdomsorientering. Ifølge Eurodad (2021) går majoriteten av privat sektor bistand til mellominntektsland (59 prosent i mellominntektsland og 3 prosent til lavinntektsland i 2019). Det kan være vanskelig å måle utviklingseffekten av slik bistand. Det er viktig at norsk næringsutvikling finansiert over bistandsbudsjettet, har formål om å sikre utvikling blant de mest sårbare og fattige menneskene. Det er for eksempel et enormt behov for å øke fattige menneskers tilgang til elektrisitet. I mange land ser vi at dette ikke skjer om ikke det prioriteres. Fattige mennesker, i byer og på landsbygda, vil ikke nødvendigvis få tilgang til strøm dersom det bygges et større kraftverk. Desentraliserte og rimelige løsninger krever målrettet og tilpasset innsats. Norge må motvirke mulige negative ringvirkninger av store energiprojekter gjennom ansvarlige investeringer og krav til utbyggere og myndigheter/ lokale myndigheter. Vi ser blant annet i Zambia at lokalsamfunn som bor rett ved siden av nylig utbygd nasjonalt strømnett, likevel blir avhengige av sitt eget off-grid-system da myndighetene ikke har prioritert å koble opp fattige landsbyer.

En annen utfordring er at norsk bistand til norsk næringsliv kan få negative konsekvenser for lokalt næringsliv i fattige utviklingsland. Norske aktører kan presse ut lokale aktører, noe som kan ha svært negativ effekt på lokal næringsutvikling både på kort og lengre sikt. Det er avgjørende viktig at norsk næringsutvikling finansiert over det norske bistandsbudsjettet, ikke bidrar til å gi støtte til norske bedrifter på bekostning av lokale bedrifter i fattige land. Det finnes andre støtteordninger for norske bedrifter, som ikke er del av bistanden. Norske og internasjonale aktører kan spille en viktig rolle med å bringe inn kompetanse,

teknologi og investeringskapital, og bør i størst mulig grad samarbeide med lokalt forankrede bedrifter for å sikre kompetanseoverføring og lokalt eierskap og verdiskapning.

Videre så er det også en risiko for at et enøyd blikk på katalytisk effekt skyver viktig bistand til side. Det er langt fra alle oppgaver som kan løses av privat sektor. De viktigste rammevilkårene for næringslivet skapes av staten gjennom utdanning, helse, velferdsordninger, anti-korrupsjonsarbeid, finansiell åpenhet, sikkerhet og en forutsigbar rettsstat.

Kirkens Nødhjelp mener to prinsipper må ligge til grunn for satsing på privat sektor: Norsk bistand skal være ubunden, med klare avgrensinger mellom bistandsvirkemidler og næringsfremme. Enhver støtte med bistandsmidler til privat sektor må innrettes for å nå målsettingen om å bekjempe fattigdom, skape utvikling og fremme menneskerettigheter. Utviklingseffekten av alle slike tiltak må måles.

Krigen i Ukraina gjør at mange OECD land igjen står overfor en flyktningstrøm. Det vil sette bistanden under press og andre viktige tiltak mot ulikhet og fattigdom vil kunne få sine budsjetter kuttet.

Flyktninger, asyl og migrasjon

Krig og konflikt, undertrykkelse og dårlige levekår er bare noen av årsakene som gjør at millioner av mennesker drar fra sine hjemsteder på søken etter trygghet og et bedre liv. Flyktninger, de som krysser

grenser på grunn av krig, konflikt eller politisk forfølgelse, har i internasjonal lov rett til beskyttelse på humanitært grunnlag eller politisk asyl om de er forfulgt for sine politiske meninger i eget land. Migranter, som inkluderer mennesker som må dra fra sine hjem på grunn av klimaendringene, skal ha den samme beskyttelsen i menneskerettighetene som alle mennesker. På samme vis som andre sårbare grupper har migranter beskyttelse i internasjonal lov, men iverksettingen av disse rettighetene avhenger likevel av statene de migrerer til. I 2020 var det mer enn 80 millioner flyktninger i verden, med syriske flyktninger som den største flyktninggruppen. Landene som tok imot flest flyktninger i 2020 var Tyrkia, Colombia, Pakistan, Uganda og Tyskland.

Utgifter til mottak av flyktninger og kostnader for stater i forhold til migrasjon kan dekkes av bistandsbudsjettet, men innenfor DACs utviklingskomites definisjoner. Kostnader kan dekkes

inn til 12 måneder etter ankomst, og kan inkludere midlertidig støtte til mat, husly og opplæring, men ikke kostnader til integrering. Det blir understreket fra DAC komiteen at land bør ha en konservativ fortolkning av hva som kan inkluderes som bistand.

I årene før den store flyktningstrømmen fra Syria i 2015 gikk om lag 5 prosent av det norske bistandsbudsjettets kostnader til kostnader for mottak av nyankomne flyktninger. I 2015 ble antallet som søkte om asyl eller opphold på humanitært grunnlag tredoblet til 31145 personer. Norge kostnadsførte dermed 2,1 milliarder på bistandsbudsjettet som tilsvarer 10,8 prosent av hele budsjettet. Den nominelle økningen av bistandsbudsjettet økte med 500 millioner NOK fra 2014 til 2015, og den nominelle økningen kunne bare demme opp for litt av disse kostnadene. Andre deler av bistandsbudsjettet måtte kuttes, inkludert deler av støtten til sivilsamfunnsamarbeid. Dette førte til at Norge ble største mottakerland av norsk bistand i 2015, etter Afghanistan som mottok 758 millioner NOK. Sverige var i 2015 største giver av bistand i forhold til BNI og bevilget 1,4 prosent. Hele 33,8 prosent av disse gikk til flyktningkostnader i Sverige. Også i Sverige ble de selv største mottakerland av egne bistandskroner. Nederland fulgte samme linje.

I 2016 toppet denne utvikling seg igjen. Om lag 11 prosent av summen av all ODA gikk til kostnader i de samme OECD land for utgifter til nyankomne flyktninger. I Norge gikk hele 6,7 milliarder kroner, 18,4 prosent av bistandsbudsjettet i 2016 til flyktningkostnader i Norge. Den nominelle økningen av bistandsbudsjettet kunne ikke dekke dette, og det ble kutt iblant annet støtte til styrking av sivilsamfunn og til energi og miljø.

Andre land derimot valgte å ikke sette flyktningkostnadene på bistandsbudsjettet. Luxemburg, Australia og Sør-Korea satte kostnader for dette på eget budsjett. Noen land valgte en annen modell, hvor de valgte å føre flyktningkostnader som ODA, men la kostnadene på toppen av planlagt allokering til bistand. En slik løsning ble valgt at Spania, Tyskland, Italia og Frankrike. Slik unngikk disse landene kutt i eksisterende programmer.

Krigen i Ukraina gjør at mange OECD land igjen står overfor en flyktningstrøm. Det vil sette bistanden under press og andre viktige tiltak mot ulikhet og fattigdom vil kunne få sine budsjetter kuttet. Utviklingsminister Anne Beate Tvinnereim uttalte i spørretimen i Stortinget 9. mars at med unntak av 250 millioner foreslås milliard-bistanden til Ukraina finansiert utenfor det ordinære bistandsbudsjettet.



Bestemor tar farvel med barnebarn, Berehove, Ukraina.
FOTO: Håvard Bjelland



3. Konklusjon

Etter tiår med positiv utvikling i utviklingsarbeidet, har klimakrise, konflikt og pandemi ført til økt fattigdom, økt ulikhet og økte humanitære behov. Antallet mennesker som lever i fattigdom øker, og det antas at i 2021 økte antallet mennesker med behov for nødhjelp med 40 prosent siden før pandemien. I 2022, opplever vi den største flyktningkrisen i Europa siden andre verdenskrig. I sin siste rapport, skriver FNs klimapanel at opp mot 3,5 milliarder mennesker i dag lever i områder som er svært sårbare for klimaendringer. Samtidig minsker begrensede handlingsrommet for sivilisert samfunn i stadig flere land. Det er mindre enn 9 år til Parisavtalen og FNs bærekraftsmål skal være innfridd, og Norge er en viktig aktør for å sikre ressurser, koordinering og målrettet innsats.

I Kirkens Nødhjelp har vi med denne rapporten satt fokus på det store presset som nå legges på bistandsbudsjettet for å finansiere Norges forpliktelser på flere områder som krever vår innsats, men som kan bety at både innhold og ambisjonsnivå i bistandspolitikken blir vesentlig endret. Dette skjer samtidig med at ankerfestet for

politikken som ligger i den tverrpolitiske forpliktelsen på en prosent til offentlig godkjent utviklingsbistand blir løsnet på. Det er også dypt uetisk å bruke bistandsmidler alene på å løse problemer som rike land selv har skapt. Det kan legge landet åpent for en senere nedbygging av Norges globale rolle som en tung humanitær aktør.

Særlig anbefaler vi en debatt om klimafinansiering, hvor behovene vil øke dramatisk de neste årene, og hvor det er helt tydelig allerede i dag at bistandsbudsjettet ikke kan være svaret på de utfordringene vi står overfor.

Dess flere formål som forsøkes løst innenfor bistandsbudsjettet, dess mer urettferdig blir politikken. Vi kan ikke skyve regningen for våre egne handlinger over til de aller fattigste. Kirkens Nødhjelp ber om at bistanden skjerms mot uthuling, at fattigdomsbekjempelse prioriteres, og at andre og nye finansieringsmekanismer benyttes for globale fellesgoder.

Kilder

- Christian Aid (2021) "Lost and Damaged: A study of the economic impact of climate change on vulnerable countries". https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Lost_and_Damaged_-_A_study_of_the_economic_impact_of_climate_change_on_vulnerable_countries.pdf
- Eurodad (2021) "Time for action: How private sector instruments are undermining aid budgets". https://www.eurodad.org/time_for_action
- Knoll, A., Sheriff, A., (2017) "Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on official development assistance spending and practices in Europe". Report 1/2017. EBA. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-EBA-Making-Waves-Migration-Refugee-ODA-Europe-2017.pdf>
- Norad (2016) Slik var internasjonal bistand i 2015. Norad sine nettsider sist oppdatert 13.04.2016. <https://www.norad.no/tallenes-tale/slik-var-internasjonal-bistand-i-2015/>
- Norad (2021) "Bistand og globale investering: Neste steg for utviklingssamarbeidet". Norad rapport.
- Norad (2022) "Hvordan kan bistanden mobilisere private investeringer til utviklingsland for å nå bærekraftsmålene". Norad rapport. <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2022/hvordan-kan-bistanden-mobilisere-private-investeringer-til-utviklingsland-for-a-na-barekraftsmalene/>
- Norfund (2022), Norfund and CDC Group join forces to back renewable power development in South Africa. <https://www.norfund.no/norfund-and-cdc-group-join-forces-to-back-renewable-power-development-in-south-africa/>
- Overseas Development Institute (2021) ODA in 2020. What does preliminary data tell us. Factsheet. https://devinit.org/documents/966/ODA_in_2020_What_does_OECD_DAC_preliminary_data_tell_us.pdf
- OECD (2021) "Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal". OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/03590fb7-en>.
- OECD 2021, COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020. Detailed Note. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>
- OECD (2021) "Frequently asked questions on the ODA eligibility of Covid-19 related activities. . Updated, August 2021. Available on OECD internet pages. <https://www.oecd.org/dag/financing-dudstainable-development/>
- Ritchie, E. and Kenny C. (2021) "If We're Going to Fund Climate Mitigation from ODA, We Need to Double It". Overseas Development Institute. March 18, 2021. <https://www.cgdev.org/blog/if-were-going-fund-climate-mitigation-oda-we-need-double-it>
- SSB (2021) "Holdning til bistand 2021". <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-org-publikasjoner/holdning-til-bistand-2021>
- Statsministerens kontor, 14/2 2020, "Norway supports effort to combat Coronavirus outbreak". Pressemelding. <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/solbergs-government/Ministries/smk/Press-releases/2020/norway-supports-efforts-to-combat-coronavirus-covid-19-outbreak/id2690617/>
- Stockholm Environment Institute (2018) "Norway's Fair Share of meeting the Paris Agreement". https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018_web.pdf
- Tjønneland, E. (2020) "Responding to the Covid-19 Pandemic - Early Norwegian Development Aid Support". Background Study 1/20. Norad Evaluation Department. <https://www.norad.no/contentassets/5e61aade25764aaeb8bbedad3375941c/background-study-1-20-responding-to-the-covid-19-pandemic.pdf>
- Tvinnereim, A. B (2021), skriftlig svar til Stortinget 29.9.2021 på spørsmål fra Dag-Inge Ulstein. Dokument nr. 15:112 (2921-2022). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=86270>
- Tvinnereim, A. B. (2021), "Vedrørende åpent brev til regjeringen om bistand", brev ref. 20/3685, 7. desember 2021.
- UNCTAD (2014) World Investment Report. Investing in SDGs: An Action Plan. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf
- UNCTAD (2021) Trade and Development Report 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2021_en.pdf
- Utenriksdepartementet, Svar på åpent brev til regjeringen om bistand, brev datert 7/12-2021.
- Åpent brev til statsminister Jonas Gahr Støre, finansminister Trygve Slagsvold Vedum, utviklingsminister Anne Beate Tvinnereim og utenriksminister Anniken Huitfelt (2021), "Ikke sendt regningen til verdens fattige", fra koalisjon av norske sivilsamfunnsorganisasjoner. Dater 1 november 2021. <https://www.kirkensnodhjelp.no/nyheter/aktuelt/ikke-send-regningen-til-verdens-fattige/>



KIRKENS NØDHJELP
actalliance

Besøksadresse: Bernhard Getz' gate 3, 0165 Oslo
Postadresse: Postboks 7100, St. Olavs plass, 0130 Oslo