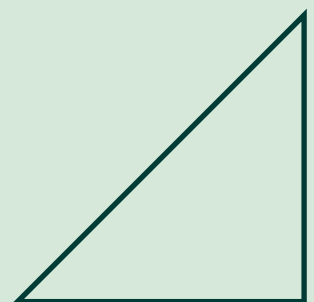


Svein Erik Stave

Dilemmaer i forvaltning av bistand i konflikt

Tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet i bistand til Ukraina



Innhold

Forord	2
Innledning	3
Den ukrainske bistandskonteksten.....	6
Risiko og dilemmaer i forvaltningen av sivil bistand til Ukraina	8
Lokalt ledet bistand.....	8
Tverrgående hensyn	9
Konfliktsensitivitet.....	13
Samstemt og helhetlig innsats.....	14
Scenarier for den videre bistanden.....	16
Hvordan håndtere risiko og dilemmaer i en kontekst preget av konflikt, usikkerhet og stadig endring?	18
Kilder	20

Forord

Dette notatet er basert på en ukes gjennomgang av eksisterende kunnskap om sivil bistand til Ukraina og bistand i konfliktområder generelt. Hovedformålet har vært å vurdere risiko og mulige dilemmaer knyttet til oppfølging av de tverrgående hensynene i norsk bistand (menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, anti-korrupsjon og klima og miljø) og konfliktsensitivitet i den sivile norske bistanden til Ukraina. Notatet er ment som et grunnlag for videre diskusjon og arbeid for å sikre mest mulig hensynsfull og effektiv forvaltning av bistanden til Ukraina framover, og er utarbeidet på oppdrag fra Norads Avdeling for Nansen-programmet for Ukraina. Vurderingene i notatet er forfatterens egne og reflekterer ikke nødvendigvis Norads syn.

Oslo 1. juli 2024,

Svein Erik Stave

Innledning

Nansen-programmet for Ukraina er et norsk militært og sivilt støtteprogram på 75 milliarder kroner for perioden 2023–2027. Programmet ble opprettet ganske nøyaktig ett år etter Russlands fullskala invasjon i Ukraina i februar 2022, og er basert på en tverrpolitisk avtale mellom alle partiene på Stortinget (Utenriksdepartementet, 2024). Den overordnede målsetningen med programmet er å støtte Ukraina i kampen for å opprettholde sin selvstendighet gjennom militær støtte, bidrag til å opprettholde sivil infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og humanitær innsats for å redde liv. På lengre sikt er målsetningen å bidra til et velfungerende, demokratisk og trygt Ukraina og understøtte landets ambisjoner om euro-atlantisk integrasjon, blant annet gjennom styrking av demokratiske institusjoner, rettsstaten og sivilsamfunnet (Utenriksdepartementet, 2024).

I 2023 var den totale norske militære og sivile støtten til Ukraina på nesten 19,9 milliarder kroner, hvorav 18,7 milliarder ble gitt gjennom Nansen-programmet. Av dette gikk 10 milliarder til militær støtte og 8,7 milliarder til sivil støtte, inkludert 0,9 milliarder til bistand i Ukrainas naboland (Utenriksdepartementet, 2024c). Nær en tredel (32 prosent) av den sivile støtten som ble gitt gjennom Nansen-programmet i 2023 gikk til humanitær bistand, inkludert flyktningerespons i naboland (i første rekke Moldova), mens litt i overkant av en tredel (36 prosent) gikk til driftsstøtte, rehabilitering og gjenoppbygging i Ukraina. Den resterende tredelen gikk til energisikkerhet og -forsyning (19 prosent), sivil støtte til Moldova (6 prosent), krigsforsikring for privat sektor (3 prosent), atomsikkerhet (3 prosent), og til ansvarliggjøring, demokrati og menneskerettigheter (1 prosent) (Utenriksdepartementet, 2024, s.24).

Den viktigste kanalen for den ikke-humanitære sivile bistanden til Ukraina er Verdensbanken og den europeiske utviklingsbanken (EBRD). Medregnet de norske bidragene fra Nansen-programmet og fra andre givere, hadde Verdensbanken i begynnelsen av 2024 mobilisert 41 milliarder USD til drift av den ukrainske staten, tjenesteleveranser og reparasjon av kritisk infrastruktur, mens EBRD i hovedsak bidrar til å opprettholde realøkonomien, kritiske samfunnsfunksjoner og sivil infrastruktur (Utenriksdepartementet, 2024). Den humanitære innsatsen i Nansen-programmet går i all hovedsak gjennom FN, Røde Kors-bevegelsen og norske og internasjonale humanitære organisasjoner som «kan dokumentere kompetanse, kapasitet, nettverk og resultater i Ukraina» (Utenriksdepartementet, 2024, s.22).

Den sivile støtten i Nansen-programmet forvaltes av Norad, som har som kjerneoppgave å sikre mest mulig effektiv og forsvarlig bruk av norske bistandsmidler i henhold til gitte føringer og prinsipper. De tverrgående hensynene til menneskerettighetene, kvinners rettigheter og likestilling, anti-korrupsjon og klima og miljø står sentralt i forvaltningen av all norsk bistand. I tillegg skal bistanden være konfliktsensitiv, helhetlig, samstemt og i størst mulig grad lokalt ledet (OECD 2021a). For den humanitære innsatsen spesielt er det et krav at denne gis i henhold til de fire **humanitære prinsippene** om **humanitet**, **upartiskhet**, **nøytralitet** og **uavhengighet** (Utenriksdepartementet, 2019a).

De **tverrgående hensynene** i norsk bistand innebærer at bistandsaktørene foretar risikokartlegginger og -vurderinger for å hindre at deres aktiviteter bryter med menneskerettighetene og kvinners rettigheter og likestilling, ikke bidrar til korrupsjon, og ikke har negativ innvirkning på klima og miljø (Utenriksdepartementet, 2019b). På samme måte innebærer kravet om **konfliktsensitivitet** at det utføres konfliktvurderinger basert på god kunnskap om de lokale bistandskontekstene for å hindre at bistanden nærer opp under eksisterende eller potensielle konflikter (Fabra-Mata, 2024).

Norge har sluttet seg til OECD-DAC sine anbefalinger om **helhetlig innsats** i bistanden (OECD, 2019). Helhetlig innsats betyr at humanitær innsats, langsiktig utviklingshjelp og fredsarbeid skal virke effektivt sammen for å møte menneskers grunnleggende behov både på kort og lang sikt (Hægertun & Mæstad, 2023). Dette innebærer i praksis at bistandsaktiviteter utformes og samordnes på måter som imøtekommer kortsiktige humanitære behov, mer langsiktige utviklingsbehov, og at de forebygger konflikt og kriser. I tillegg innebærer helhetlig innsats at ulike bistandsaktører koordinerer sine aktiviteter i henhold til disse tre målsetningene og at de opererer basert på felles overordnede mål. Konfliktsensitivitet og god kontekstforståelse er grunnleggende elementer også for helhetlig innsats.

At bistanden skal være **samstemt**, refererer til litt ulike kriterier på ulike nivåer. Begrepet viser oftest til at politikk på ulike områder skal samstemmes slik at den ikke underminerer muligheter til å nå gitte utviklingsmål, og helst støtter opp disse målene (Stave et al., 2018). I den ukrainske bistandskonteksten henspiller begrepet mer på at bistandsaktiviteter skal samstemmes med ukrainske myndigheters politikk (vertikal samstemthet) og at ulike bistandsaktiviteter skal koordineres slik at de ikke underminerer – men helst støtter opp om hverandre mot felles overordnede mål (horisontal samstemthet) (OECD, 2021).

Lokalt ledet utvikling refererer vanligvis til at lokale organisasjoner og institusjoner skal bestemme over egen utvikling (Gade & Østnor, 2023) og ha hovedansvar for bistandsaktiviteter i sine egne områder (Sande Lie, 2022). Lignende prinsipper har blitt brukt i utviklingspolitikken over lang tid både i Norge og internasjonalt. I Norads strategi for 1990-årene («Norad i 90-åra») ble «mottakeransvar» etablert som et bærende prinsipp i utviklingssamarbeidet, mens begreper som «lokalt eierskap» og «lokal deltakelse» har vært sentrale prinsipper i bistandsdeklarasjonene fra både Paris (2005), Accra (2008), og Busan (2011) (Sande Lie, 2022). Lokalt ledet utvikling («localization» på engelsk) ble formelt tatt inn som prinsipp for humanitær bistand i The Grand Bargain (IASC, 2024) i 2016, der det primært henspiller på økt finansiell støtte og kapasitetsbygging av lokale organisasjoner, mer likeverdig samarbeid mellom internasjonale og lokale aktører, og økt involvering av lokale organisasjoner i koordineringen av bistandspolitikk og -aktiviteter (Sande Lie, 2022).

Stortingsmelding 8 (2023–2024) om Nansen-programmet knytter de mest sentrale føringene for norsk bistand til støtten som gis til Ukraina, og gir ellers grundige vurderinger av sentrale risikoer og dilemmaer knyttet til den sivile bistanden i Nansen-programmet (Utenriksdepartementet, 2024). Erfaringer er imidlertid vist at oppfølgingen av disse føringene kan være utfordrende i praksis, selv om det er bevissthet rundt dem.

Evalueringen av den norske bistanden til Sør-Sudan pekte blant annet på at manglende systematisk oppfølging av konfliktsensitivitet hadde ført til uforutsette konsekvenser med hensyn til flere tverrgående hensyn. Hovedgrunnen var at myndighetene som fra frigjøringen i 2011 ble en viktig partner for utviklingen av demokrati og menneskerettigheter over tid hadde utviklet seg i autoritær retning (Norad, 2020).

Evalueringen av helhetlig innsats i norsk bistand, som omfattet erfaringer fra Libanon, Etiopia og Den demokratiske republikken Kongo, pekte også på manglende vurderinger rundt konfliktsensitivitet som et svakt punkt. Den praktiske oppfølgingen av konfliktsensitivitet hadde gjennomgående vært svak i alle tre land, noe som hadde vært med på å svekke resultatene av den norske innsatsen totalt sett, og spesielt med tanke på å kunne hindre og forbygge konflikt. Evalueringen etterlyste klarere retningslinjer for oppfølging av konfliktsensitivitet og gjennomføring av konflikt- og kontekstanalyser (Fabra-Mata and Haslie, 2023).

Andre evalueringer, blant annet fra Afghanistan, har pekt på at manglende lokalt ledet utvikling har bidratt til å skape motreaksjoner mot agendaer fremmet av internasjonale donorer. For eksempel er det tegn som tyder på at vestlige donorerers promotering av likestilling for kvinner i Afghanistan kan ha utløst slike motreaksjoner, noe som førte til en erkjennelse om at «prosjekter kunne gitt bedre resultater hvis de hadde reflektert en dypere forståelse av Afghanistans lokale kulturelle kontekst og islamske kultur» (DGA, 2020, p.2). En generell observasjon når det gjelder negative erfaringer knyttet til de tverrgående hensynene i bistanden, er at de enten grunner i manglende vurderinger og kontekstforståelse før aktiviteter settes i gang, eller at kontekstene endrer seg over tid uten at bistandsprogrammene tilpasser seg disse endringene, som i eksemplet Sør-Sudan.

Formålet med dette notatet er å diskutere mulige dilemmaer, utfordringer og risikoer som kan oppstå i forbindelse med den sivile bistanden til Ukraina sett i lys av slike erfaringer og med referanse til de mest sentrale føringene for norsk bistand. Diskusjonen tar utgangspunkt i en kartlegging av mulige dilemmaer, utfordringer og risikoer basert på tidligere erfaringer fra områder i konflikt sett opp imot den ukrainske bistandskonteksten. Denne kartleggingen er ikke uttømmende eller sier nødvendigvis noe om hvilke hensyn som er de mest utfordrende i virkelighetens Ukraina. Håpet er allikevel at notatet kan legge et grunnlag for en videre diskusjon rundt utfordringer og muligheter knyttet til den sivile bistanden til Ukraina, for å kunne videreutvikle Norads verktøykasse for oppfølging av de tverrgående hensynene og konfliktsensitivitet i bistanden til Ukraina og norsk bistand generelt.

Den ukrainske bistandskonteksten

Bistandskonteksten i Ukraina har flere likhetstrekk med andre områder preget av konflikt og som har mottatt bistand fra Norge siden årtusenskiftet. Likhetstrekk omfatter blant annet at et stort volum bistandsmidler blir tilført «over natta», at deler av befolkningen er splittet politisk, og at politikken og utviklingen i landet er påvirket av eksterne makter, noe som også har kjennetegnet situasjonene i Afghanistan og Irak, og som fremdeles kjennetegner situasjonen i Syria. Det er også en del faktorer som skiller Ukraina fra mange andre land i konflikt, og som gir både muligheter og utfordringer med hensyn til den sivile bistanden til landet. I denne delen gis en kort beskrivelse av noen kjennetegn ved dagens bistandskontekst i Ukraina med særlig betydning for den sivile bistanden.

Et første kjennetegn er at Ukraina er utsatt for en angrepskrig fra et naboland, og står i fare for å miste sin suverenitet om ikke landet er i stand til å forsvare sitt territorium. Dette setter en klar premiss for all støtten til Ukraina, inkludert den sivile bistanden som er med på å opprettholde grunnleggende samfunnsfunksjoner og å sikre livsopprettelse i dagens situasjon. Det at krigen også har en geopolitisk dimensjon i ulike syn mellom den vestlige verden og Russland danner i tillegg et bakteppe for den norske og vestlige støtten til Ukraina, der vi som statlig aktør klart og tydelig har tatt parti i krigen (Utenriksdepartementet, 2024). Dette bakteppet kan gi opphav til utfordringer også i forhold til den sivile bistanden som gis på bakken, inkludert den humanitære støtten som blant annet baseres på humanitære prinsipper om nøytralitet og upartiskhet.

Et annet kjennetegn er at befolkningen i landet har vært – og er – splittet mellom grupper som er etnisk og/eller politisk knyttet til Russland og en majoritet som over tid har søkt tettere bånd vestover og til EU (Masters, 2023). Forenklet forklart så har et stort flertall av ukrainerne som bor vest i landet vært tilhengere av en tilnærming til EU, mens de i øst i større grad har støttet en politikk der man søker tettere tilknytning til Russland (Tyldum and Kindt 2014). Disse etniske og politiske skillelinjene er i stor grad med på å forklare graden av politisk og militær kontroll, og konflikt- og krigshandlinger, i ulike områder av Ukraina i dag.

Et tredje kjennetegn ved den ukrainske bistandskonteksten er utfordringer knyttet til styresett og korrupsjon som har gjennomsyret myndigheter og næringsliv siden oppløsningen av Sovjetunionen og Ukrainas selvstendighet i 1991. Disse forholdene var sentrale faktorer bak både oransjerevolusjonen i 2004 og verdighetsrevolusjonen (Maidan) i 2013–2014. Til tross for at disse folkeopprørene har ført til en rekke reformer for demokratisering og anti-korrupsjon, og bidratt til reduksjon av korrupsjon i landet (Karatnycky 2024), ligger Ukraina allikevel på 104 plass av 180 land på Transparency Internationals (2024) Corruption Perceptions Index (CPI).

Et fjerde kjennetegn er tett knyttet til folkebevegelsene for demokratisering og politiske reformer i landet, nemlig fremveksten av ulike typer lokale sivilsamfunnsorganisasjoner fra 2013 (UKHIIH 2022). Disse organisasjonene hadde sentrale roller i demokratiserings- og reformprosessene som pågikk fram til den russiske invasjonen og mange av dem er i

dag viktige bidragsytere i det lokale bistandsarbeidet i landet. Enkelt forklart springer de fleste større og sentrale organisasjoner ut fra verdighetsrevolusjonen, mens mange av de mindre regionale organisasjonene er et resultat av sivilsamfunnsreformer etter 2014. De sentrale organisasjonene er hovedsakelig for reformer som kan kvalifisere for en ytterligere tilnærming til EU, mens de mindre regionale organisasjonene er fundamentert i ulike lokale kontekster og agendaer.

Et femte kjennetegn er at til tross for de historiske utfordringene knyttet til myndighetsutøvelse i Ukraina, har landet i dag et fungerende myndighetsapparat og etablerte systemer for offentlige tjenester. I tillegg har styresmaktene sammen med majoriteten av befolkningen en egeninteresse og motivasjon for å fremme en samfunnsutvikling som sikrer en videre tilnærming til EU, noe som også innebærer reformer som støtter opp om mange mål og hensyn som er reflektert i føringene for norsk bistand. Dette aspektet ved bistandskonteksten i Ukraina skiller seg tydelig fra de fleste andre kontekster, og det at både myndighetsapparat, offentlige systemer, og reformprosesser i Ukraina var i god forfatning før Russlands invasjon i 2022 gir på papiret et godt grunnlag for å kunne yte effektiv og ansvarlig bistand til landet.

Disse og andre generelle kjennetegn ved den ukrainske bistandskonteksten vil kunne ha betydning for hvordan bistanden gis og hvordan den vil virke. Hvilken type bistand som gis vil også i stor grad bestemmes av hvilken innvirkning krigshandlingene har i ulike områder av landet. Grovt sett kan disse områdene per i dag deles inn i seks ulike subkontekster (Saez, 2022):

1. **omstridte områder** med krigshandlinger
2. **russiskokkuperte områder** med russisk innflytelse, men med uavklart myndighetsorganisering, med eller uten lokale motstandskamper
3. **ukrainskkontrollerte områder nær de omstridte og russiskokkuperte områdene**, med et stort antall flyktninger fra disse områdene som kan føle seg mistenkeliggjort eller «ikke hjemme» utenfor områdene med sterkere russisk tilknytning
4. **områder med relativ fred og under ukrainsk styre**, som er preget av internt fordrevne og konsekvenser av krigen på økonomi, infrastruktur og offentlige tjenester
5. **naboland og andre land** med ukrainske flyktninger
6. **russiske grenseområder og resten av Russland**, som opplever negative konsekvenser av krigen

Risiko og dilemmaer i forvaltningen av sivil bistand til Ukraina

Det geopolitiske bakteppet for konflikten i Ukraina gjør at bistandskonteksten i landet skiller seg fra mange andre land preget av konflikt. Samtidig som dette skaper spesielle utfordringer knyttet til blant annet nøytralitet og upartiskhet, samt usikkerhet i forhold til den videre utviklingen av konteksten, er det andre forhold ved den ukrainske bistandskonteksten som kan være med på å støtte opp om effektiv og ansvarlig sivil bistand. Selv om en del forhold i Ukraina skiller seg fra andre bistandskontekster, er bistanden til landet utsatt for mange av de samme dilemmaer og risikoer som i andre kontekster preget av konflikt. Dette diskuteres videre i denne delen av notatet.

Lokalt ledet bistand

Flere dilemmaer som diskuteres i forhold til den internasjonale sivile bistanden til Ukraina er knyttet til ambisjonen om at bistanden skal være lokalt ledet. Den sivile bistanden til Ukraina gis på grunnlag av behov definert av ukrainske myndigheter, som også er sentrale i koordineringen av bistanden sammen med de ulike donorene (Utenriksdepartement, 2023). Et fungerende myndighetsapparat og veletablerte strukturer for offentlige tjenester gjør at bistanden i stor grad kan støtte opp om og baserer seg på eksisterende systemer framfor å etablere parallelle tilbud, selv om etablering av parallelle system har vært nødvendig for å yte effektiv hjelp i en krigssituasjon (UKHIV, 2022). Samtidig har desentraliseringen og styrkingen av regionale myndigheter, som har pågått siden 2014, lagt bedre til rette for å koordinere bistanden med ulike regionale behov (Lankina et al., 2017). Til tross for at bistanden til Ukraina skal baseres på myndighetenes og landets behov, er det allikevel verdt å nevne at bistanden til landet går inn i måltallene for ulike prioriterte områder for norsk bistand generelt. Dette kan være med på å påvirke enkelte prioriteringer.

Diskusjoner rundt lokalt ledet bistand i Ukraina har hovedsakelig dreid seg om lokale organisasjoners mulighet for å motta støtte og å involveres i beslutningsprosesser rundt lokal bistand, hovedsakelig den humanitære bistanden (Noe, 2022; Saez, 2022). Mange lokale organisasjoner har etterlyst å bli mer involvert og å kunne motta direkte støtte til sitt lokale arbeid. Dette har vært begrunnet med at de kjenner den lokale konteksten og de lokale behovene best, at de er sterkt forankret og har tillit hos lokalbefolkningen, og at det er de som yter bistand og «får jobben gjort» i de mest risikofylte områdene (Sergatskova 2022).

Selv om dette er argumenter som underbygger viktige aspekter ved lokalt ledet bistand, er det også en del dilemmaer knyttet til å støtte mindre organisasjoner som er dypt forankret i lokale kontekster. For det første er direkte støtte til denne typen organisasjoner krevende i forhold til krav om forvaltning av bistandsmidler. Sammenlignet med store etablerte organisasjoner, har små lokalt forankrede organisasjoner i Ukraina ofte begrenset administrativ kapasitet og kjennskap til prosedyrer rundt forvaltning av

bistandsmidler, de er ikke satt opp for å forvalte store midler, og de er mer krevende å holde etterrettelige i forhold til bruk av midler og resultater (UKHIH, 2022).

Det at mange organisasjoner er sterkt forankret i lokale kontekster, særlig i de mest konfliktfylte områdene, kan også utgjøre en risiko i forhold til hvordan de etterlever de humanitære prinsippene; hvordan de yter bistand til alle og ikke forfordeler enkelte grupper, inkludert soldater i frontsoner. Denne typen risiko omfatter i prinsippet alle typer organisasjoner i en krigskontekst, og inkluderer også ukrainske myndigheter med hensyn til fordeling av bistand og likebehandling av alle grupper i egen befolkning. I en slik situasjon har ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner i flere tilfeller hevdet et behov for å forholde seg til former for motstandshumanitærisme framfor en ren nøytralitetshumanitærisme (Noe & Lang, 2023; Ukrainian civil society organizations, 2023).

I et lengre perspektiv kan det også være en risiko for at støtte til organisasjoner med sterk lokal forankring kan bidra til en fragmentering av Ukraina og undergrave sentralmaktens autoritet ved at bistanden støtter opp om lokale agendaer og krefter. Bistanden vil da kunne forsterke en politisk økonomi preget av fragmentering, inkludert sosialpolitiske strukturer og interesser for separasjon. Samtidig kan manglende støtte til lokalt forankrede organisasjoner skape misnøye ved at lokale agendaer og behov oversees, noe som kan utnyttes politisk av grupper som ønsker det. Konfliktsensitivitetsanalyser vil kunne avdekke slike scenarier og avveie dilemmaer knyttet til dem.

Tverrgående hensyn

De tverrgående hensynene i norsk bistand omfatter menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, anti-korrupsjon og klima og miljø, og innebærer å vurdere risiko og hindre negative konsekvenser av bistandsaktiviteter i forhold til disse fire områdene. Grunnlaget for å kunne ta tilstrekkelig hensyn til alle disse områdene er å ha god forståelse av konteksten for bistanden. En risiko forbundet med de tverrgående hensynene i kontekster preget av konflikt, og spesielt en krigssituasjon som i Ukraina, er at de kan tillegges lavere prioritet enn i andre situasjoner og at krav om rask respons kan gå på bekostning av nødvendige kontekst- og risikoanalyser knyttet til hensynene. Samtidig omfatter menneskerettigheter en lang rekke forhold, og enkelte gruppers sårbarhet med hensyn til ulike rettigheter kan være enkelt å overse.

Menneskerettigheter

De fleste klare menneskerettighetsbrudd i Ukraina i dagens situasjon er knyttet til krigen og russiske styrkers fremferd i okkuperte områder, men det er også mange rapporter om menneskerettighetsbrudd utført av ukrainske myndigheter og myndighetspersoner. Dette omfatter blant annet tortur, uverdige fengselsforhold, tilfeldige arrestasjoner, brudd på pressfrihet og ytringsfrihet, og brudd på arbeidslovgiving inkludert de verste formene for barnarbeid. De fleste av disse bruddene er knyttet til krigslovgivingen som ble innført i forbindelse med den russiske invasjonen (U.S. Department of State, 2023).

Foruten indirekte risiko forbundet med støtte til myndigheter som kan utføre menneskerettighetsbrudd i en krigssituasjon, er det mer direkte risikoer forbundet med støtte til lokale organisasjoner som kan støtte motstandskampen ved å fravike de humanitære prinsippene (Jancke & Arthur, 2022). Det kan også være risiko knyttet til hvordan

organisasjoner behandler og lagrer personlig informasjon om sine klienter og hvordan de når ut til disse med hjelp. For eksempel kan krav og former for elektronisk overføringer av støtte ekskludere enkelte grupper fra å motta hjelp (Saez, 2022). Patriarkalske samfunns- og familiestrukturer som hindrer noen gruppers fulle deltakelse i det økonomiske eller politiske liv, kan også være med på å undertrykke enkeltes rettigheter og behovstilfredsstillelse. Strukturelle patriarkalske normer i Ukraina har på noen måter blitt forsterket av krigssituasjonen, blant annet gjennom myndighetenes innkalling til ulike tjenester i forbindelse med krigen basert på kjønn (al Orami & Antwi-Boateng, 2023).

Menneskerettighetsbrudd i forbindelse med bistand i andre kontekster har ofte vært forbundet med endring i kontekstene over tid, for eksempel ved at myndigheter har utviklet seg i autoritær retning (Bryld, 2020) eller at de har innført diskriminerende lover som homofililovgivningen i Uganda (a Dasandi, 2023). Risiko for menneskerettighetsbrudd i bistanden er også knyttet til andre aktørers aktiviteter i ulike faser av konflikter. Blant annet vil investerings- og næringslivsaktører kunne få større roller i en eventuell post-konflikt og gjenoppbyggingsfase i Ukraina, med risiko knyttet til arbeidsliv (ILO, 2022), og økonomiske, sosiale og miljømessige rettigheter (United Nations, 2011). Sistnevnte aspekt kan utgjøre en risiko i dagens situasjon i forbindelse med utvikling av grønn energi i Ukraina, der også norske aktører er aktive (Utenriksdepartementet, 2024). Utvikling av grønn energi har blant annet ført til en rekke konflikter rundt landrettigheter og bruk av landområder både i Norge og i mange andre land, og en situasjon med krigslovgiving kan øke risikoen for lignende konflikter i dagens Ukraina.

På samme måte som for hensynet til anti-korrupsjon (se nedenfor) er det imidlertid flere forhold ved det ukrainske samfunnet som kan være med på å sikre menneskerettighetene i forbindelse med bistanden til landet. Det viktigste forholdet er kanskje sivilsamfunnets og myndighetenes egen interesse av å følge internasjonal prinsipper og regler og motvirke negative konsekvenser av bistanden som kan skade den videre demokratiseringsprosessen og tilnærmingen til EU.

Kvinnens rettigheter og likestilling

Konflikt er med på å forsterke eventuelle ulikheter som allerede finnes i samfunn, inkludert forskjeller mellom kjønnene (Machlouzarides et al., 2022). Selv om kvinners rettigheter og likestilling er nedfelt i ukrainsk lov, er det fremdeles strukturelle skjevheter mellom kjønnene. Arbeidsledigheten blant kvinner er større enn blant menn til tross for at kvinner har høyere utdanning i snitt, og kvinner tjener mindre enn menn med samme typer jobber (ILO, 2024). I tillegg er vold mot ukrainske kvinner i hjemmet et omfattende problem, noe som blant annet springer ut fra patriarkalske familie- og samfunnsstrukturer som også tillegger kvinner mest ansvar for hjem og familie (Al Orami & Antwi-Boateng, 2023).

Som med menneskerettighetsbrudd, er flest brudd på kvinners rettigheter og likestilling knyttet til krigen og de mest konfliktfylte områdene av landet. Kvinner i okkuperte områder utsettes for vold fra russiske styrker (ICAI, 2024), men opplever også mer vold i hjemmet. Det er også rapporter om ukrainske kvinner som blir utnyttet i forbindelse med flukt. Mange kvinner blir igjen i konfliktfylte områder fordi de har ansvar for

familiemedlemmer eller ikke ser hvordan de kan skaffe seg levebrød andre steder (Amnesty International, 2023).

Bistandsrisiko knyttet til kvinners rettigheter og likestilling i Ukraina ligger primært i å ta hensyn til kvinners spesielle behov, som tilgang til reproduktiv helse, fødselshjelp og psykososial støtte, i bistandsaktiviteter (Oxfam, 2023), og deres ulike behov og utfordringer knyttet til ulike sub-kontekstene beskrevet i innledningen av dette notatet. Det kan også ligge en risiko i å undergrave rettighets- og likestillingsprosesser som var på gang før invasjonen, der lokale organisasjoner stod sentralt. Manglende kunnskap om seksuell utnyttelse og misbruk av kvinner, samt manglende rapporteringsmekanismer for slike hendelser, har blitt pekt på som viktige grunner for at kvinners rettigheter har blitt oversett i bistandsaktiviteter (PSEA Network, 2024).

Anti-korrupsjon

Korrupsjon har blitt viet stor oppmerksomhet i Ukraina siden verdighetsrevolusjonen i 2014, både fra befolkningen som stod bak revolusjonen, ukrainske myndigheter, og det internasjonale samfunnet med EU i spissen. Som nevnt i innledningen om den ukrainske konteksten, har flere politiske reformer ført til reduksjon i utbredelsen av korrupsjon samtidig som problemet fremdeles er stort (Karatnycky, 2024).

Til tross for at korrupsjon fremdeles er et utbredt problem i Ukraina, er det to forhold som er med på å redusere risikoen for korrupsjon og økonomisk mislighold knyttet til bistanden til Ukraina. Det viktigste er den ukrainske befolkningens og myndighetenes egen interesse av å hindre korrupsjon som kan sette den videre demokratiseringsprosessen og et fremtidig EU-medlemskap på spill. I den forbindelse har ukrainske sivilsamfunn i samarbeid med myndighetene blant annet utviklet flere verktøy for åpenhet og etterrettelighet rundt offentlige anskaffelser og finansiering knyttet til gjenoppbyggingsaktiviteter. Ett av disse er overvåkingsplattformen DREAM (Digital Restoration EcoSystem for Accountable Management) som åpent tilgjengelig for alle via ukrainske myndigheters nettsider (<https://dream.gov.ua/>). Siden 2023 har imidlertid flere registre over offentlige anskaffelser blitt stengt ned. Dette har åpnet opp for mer uryddige anbudsprosesser, noe som nylig har blitt avslørt i forbindelse med innkjøp av matvarer i militærsektoren (Færseth, 2023). Nedstengingen av registre over offentlige anskaffelser er også et eksempel på at premisser for bistand som kan forutsettes i fredelige kontekster, ikke er like forutsigbare i konflikt- og krigskontekster. Krigslovgiving og unntakstilstand er begge argumenter for plutselige endringer som kan påvirke både virkning og etterrettelighet av bistanden.

Det andre forholdet er tiltak satt i verk av internasjonale finansierings- og bistandsaktører som respons på det kraftige søkelyset på korrupsjonsproblemet i Ukraina. Dette omfatter blant annet forvaltningsmessige krav til aktørene som bistanden kanaliseres gjennom, inkludert strenge krav til regnskapsføring og rapportering. De fleste donorer gjør også som Norge, og kanaliserer hoveddelen av sine bistandsmidler gjennom anerkjente internasjonale organisasjoner med gode rutiner for blant annet anti-korrupsjon (Utenriksdepartement, 2024). Samtidig følger Norge, sammen med de aller fleste internasjonale donorer, prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon i bistanden.

De strenge kravene som er satt til bistandsorganisasjoner i Ukraina for å hindre korrupsjon har utløst en diskusjon om dilemmaer rundt disse kravene og uttalte mål om risiko-villighet og støtte til lokale organisasjoner (Utenriksdepartementet, 2024). Mange har påpekt at omfattende byråkratiske mekanismer og det faktum at det aller meste av den sivile bistanden går gjennom store internasjonale organisasjoner, hindrer mindre lokale organisasjoner tilgang til midler og er med på å undergrave ambisjonen om mer lokalt drevet bistand (Stoddart et al., 2019; Noe, 2022). Samtidig hevder mange at byråkrati og andre mekanismer for å hindre korrupsjon går på bekostning av effektiviteten av bistanden, blant annet ved at organisasjoner som jobber i de mest konflikthfulle områdene ikke støttes, pålegges omfattende administrative oppgaver, eller at de store organisasjonene som oppfyller kravene fra donorer overbelastes (Noe, 2022; Noe & Lang, 2023). Flere har også stilt spørsmål rundt prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon i bistanden, og påpekt at en for streng tolkning og oppfølging av dette prinsippet utgjør en stor risiko for mange organisasjoner i kontekster der det i praksis er umulig å unngå noen som helst tilknytning til økonomiske praksiser som kan defineres som korrupsjon (Strand, 2020).

Det store volumet midler som kanaliseres gjennom store anerkjente organisasjoner fører også til at disse er helt avhengige av mindre lokale partnere for å gjennomføre sine aktiviteter, noe som i praksis gjør mange små lokale organisasjoner til underleverandører for de store. Dette kan i utgangspunktet fungere fint og være med på å dra små organisasjoner inn i et system av etterrettelighet, men det kan også føre til avhengighet, mindre autonomi, og begrensninger for mindre organisasjoners aktiviteter. Hvor mye kontroll donorer til slutt har over bruken av midler på bakken i slike ordninger kan i mange tilfeller diskuteres, også sett opp imot hvor mye midler som brukes på mekanismene for å sikre og dokumentere kontroll. Fra donorenes side sees en overordnet og helhetlig koordinering av bistandsaktiviteter på som en grunnleggende mekanisme for å redusere risiko knyttet til korrupsjon (Fabra-Mata & de Williencourt, 2024).

Klima og miljø

Det er flere forhold knyttet til klima og miljø som kan utgjøre risiko og som bør tas hensyn til i bistandsaktiviteter i slike kontekster. Ett forhold er at bistandsaktivitetene i seg selv kan være utsatt for miljøskader forårsaket av krigshandlinger. Dette kan være risiko knyttet til miner og andre sprenglegemer som er satt ut i miljøet, og forurensninger av vann og jord forårsaket av kjemikaliebruk, våpenhandlinger og bruk av annet krigsmateriell (High-Level Working Group on the Environmental Consequences of the War, 2024). Et annet forhold er knyttet til å hindre negative klima- og miljøpåvirkninger fra bistandsaktivitetene, som er hovedbakgrunnen for det tverrgående hensynet om klima og miljø. Dette omfatter klima- og miljøavtrykk fra bistandsaktørens egen drift, som reisevirksomhet og energibruk, og kortsiktige og langsiktige avtrykk fra selve bistandsaktivitetene.

Større bistandsintervensjoner, som energiprojekter og større rehabiliterings- og gjenoppbyggingsaktiviteter er normalt pålagt miljøkonsekvensutredninger, enten fra de som finansierer denne typen prosjekter eller gjennom nasjonal lovgiving. En risiko i en konflikt-/krigs kontekst kan være at både krigslovgiving og donorer nedprioriterer klima- og miljøhensyn når økonomi og liv står på spill og kortsiktige behov settes først. Dette kan

også ha betydning for grønne energiprojekter som var på trappene før Russlands invasjon og som også i dagens situasjon kan utvikles videre for å sikre energiforsyningen til landet. På den ene siden utgjør denne typen prosjekter en mulighet for miljøforbedring. På den andre siden kan en del slike prosjekter være kontroversielle ved at de legger beslag på land, noe som kan føre til konflikter mellom ulike interesser og utfordre eierskap og rettigheter. Denne typen konflikter kan oppstå under normal lovgiving i post-konflikt og fredstid, og kan tenkes være enda mer aktuelle under en krigslovgiving der staten lettere kan legge beslag på land.

Når det gjelder mindre skala utviklingsprosjekter og humanitære aktiviteter kan en igjen komme tilbake dilemmaet mellom å gjennomføre aktiviteter gjennom store anerkjente organisasjoner med formaliserte rutiner for klima- og miljøhensyn og lokale organisasjoner med høy kontekstkunnskap, men med mindre formaliserte rutiner.

Konfliktsensitivitet

Konfliktsensitivitet refererer til forståelsen av hvordan bistand påvirker konflikt i en gitt kontekst, for å kunne hindre uønskede negative konsekvenser og påvirke konflikten positivt der det er mulig gjennom humanitære, utviklings- og/eller fredsbyggingstiltak (Haider, 2014). På samme måte som det settes et klart skille mellom den militære og sivile støtten i Nansen-programmet (Utenriksdepartementet, 2024), kan vi sette et skille mellom to typer konflikt når vi snakker om konfliktsensitivitet og bistand til Ukraina, selv om de to typene er knyttet til hverandre. På et nivå har vi Ukrainas motstandskrig mot Russland som forsøker å ta over geografiske områder og rens disse områdene for alt som er ukrainsk, og på et annet nivå en konflikt mellom deler av befolkningen som vil at Ukraina skal knytte tettere bånd til Europa og Vesten og deler som mener landet skal ha tette bånd med Russland, hovedsakelig etniske russere i sør og øst. Blant de som tilhører den siste gruppen er det noen som støtter Russlands invasjon og vil at landområder i dagens Ukraina skal være en del av Russland, mens andre ikke nødvendigvis støtter krigen, men er imot tilnærmingen til Europa og Vesten (Masters, 2023).

Konfliktsensitivitet i bistanden dreier seg i de aller fleste tilfeller om å motvirke splid mellom ulike grupper av befolkningen som lever innenfor samme stat eller samfunn, og i mindre grad konflikt eller krig mellom stater. Selv om dette også gjelder tilnærmingen til konfliktsensitivitet i bistanden til Ukraina, kan bistandsaktiviteter påvirkes av at Norge og andre donorland offisielt har tatt parti i krigen mot Russland (Utenriksdepartementet, 2024). Dette gjelder først og fremst at bistandsaktører som opererer med støtte fra vestlige donorer, kan oppfattes som «foreign agents» og som del av vestlig imperialism av pro-russiske deler av den ukrainske befolkningen, og dermed indirekte kunne bidra til å øke konfliktnivået mellom de to hovedgruppene av befolkningen internt i Ukraina. Gitt at dette er vanskelig å unngå i praksis, kan en bevisst holdning rundt innpakning og målbæring av bistanden være med på å håndtere dette til en viss grad (Saez, 2022), i tillegg til å fremme tillit på bakken gjennom blant annet å være tro mot de humanitære prinsippene i bistandsaktivitetene.

Når det gjelder den interne konfliktsituasjonen i Ukraina, er det spesielt to hensyn som bør ligge til grunn for konfliktsensitivitet i bistanden. Det ene er å ikke bidra til ytterligere konfliktnivå mellom de som støtter relasjoner til Russland og de som støtter tettere

relasjoner til EU og Vesten. Det andre er å ikke bidra til å skape mistillit mellom styresmaktene og befolkningen, noe som kan føre til ytterligere interne konflikter og i verste fall til sammenbrudd av staten og en fragmentering av landet. Oppfølging av de humanitære prinsippene og de tverrgående hensynene i bistanden, spesielt hensynet til menneskerettighetene, kan være med på å forebygge risiko knyttet til konfliktnivået mellom grupper av befolkningen. Samtidig kan koordinering av bistanden og hensyn til anti-korrupsjon kan være med på å forebygge tap av tillitt til myndigheter og at det skapes en politisk-økonomi som fremmer konflikt eller intern fragmentering.

En risiko i forhold til dette kan ligge i at bistanden bidrar til en overdreven sentralisering av politisk og økonomisk makt i Kyiv og vestlige områder, inkludert en sentralisering av sivilsamfunnets makt og et skille mellom sivilsamfunnsorganisasjoner som i større grad reflekterer eksisterende skillelinjer mellom befolkningen i øst og vest. En annen risiko kan ligge i en behandling av internt fordrevne som skiller seg fra behandlingen av lokalbefolkningen i vertsområdene, og en tredje risiko kan ligge i å støtte organisasjoner som er sterkt forankret i lokale kontekster og som kan bidra til å skape større skillelinjer mellom lokalsamfunn og mellom lokalsamfunn og storsamfunnet. Dette punktet er knyttet til dilemmaet mellom nytten og viktigheten av å ha partnere med god kontekstforståelse og legitimitet i lokalsamfunn og å samtidig unngå risiko angående tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet. En annen type risiko er knyttet til ikke å ta hensyn til at kontekster og forutsetninger kan endre seg raskt og over tid i konfliktområder. Partnere kan endre holdninger og adferd over tid og behov kan skifte raskt, og det kan da ligge risiko i langsiktige partnerskap uten enkelte premisser, og langvarige aktiviteter uten fleksibilitet.

Samstemt og helhetlig innsats

Samstemthet og helhetlig innsats i bistanden dreier seg om å koordinere bistandsaktiviteter slik at de ikke undergraver hverandre og helst støtter opp om hverandre slik at det overordnede utviklingsresultatet blir mer enn summen av hvert enkelt tiltak. Når det gjelder samstemthet snakkes det ofte om vertikal og horisontal samstemthet. I en bistandssammenheng, refererer vertikal samstemthet til hvordan aktiviteter på bakken er forankret i og bidrar til å nå overordnede målsetninger nedfelt i politikk og planer på nasjonalt og internasjonalt nivå, mens horisontal samstemthet refererer til hvordan ulike aktiviteter på bakken er koordinert med hverandre for å nå felles overordnede mål. Helhetlig innsats refererer til at tiltak rettet mot samme målgrupper skal bidra til langsiktig utvikling og fred samtidig som humanitære behov skal sikres («triple nexus»). Dette er tenkt skapt ved at ulike tiltak rettet mot ett av områdene utvikling, fredsbygging eller humanitær bistand koordineres med hverandre, eller at enkelttiltak tar hensyn til alle tre forhold samtidig.

Koordinering av bistanden for å oppnå samstemthet eller helhetlig innsats er viktig av flere grunner. I Norads evalueringsavdelings vurdering av korrupsjonsrisiko i bistanden til Ukraina fremheves koordinering av støtte og bistandsaktiviteter som det viktigste grepet for å hindre korrupsjon (Fabra-Mata & de Williencourt, 2024). Å ta hensyn til langsiktig utvikling og fredsbygging i de mer kortsiktige bistandsaktivitetene som gjennomføres i dagens krigssituasjon vil på samme måte legge et godt grunnlag for en post-konfliktfase. For å sikre en helhetlig tankegang og innsats i praksis er det imidlertid viktig at konseptet forstås på en klar måte av alle bistandsaktørene. At både helhetlig

innsats og samstemthet forstås og brukes på ulike måter av ulike aktører har vist seg å være et av hovedproblemene med hensyn til å oppnå målsetningen med konseptene i praksis (Stave et al., 2018; Fabra-Mata & Haslie, 2023).

En annen utfordring har vært at den enkelte bistandsaktør har hatt hovedansvaret for å begrunne hvordan deres aktiviteter er samstemte og bidrar til helhetlig innsats, i stedet for at dette i større grad har vært en føring fra bistandsforvaltningen som grunnlag for utvikling av aktiviteter og valg av aktører. Det samme gjelder ansvaret for måling og dokumentasjon av resultater knyttet til samstemthet og helhetlig innsats. Dette har også hovedsakelig vært hver enkelt bistandsaktørs ansvar, sett fra deres egne aktiviteter ståsted, i stedet for at resultater fra ulike aktiviteter har vært målt i sammenheng og på et mer overordnet nivå (Stave and Dalen 2016).

Grunnlaget for å sikre en samstemt og helhetlig innsats i bistanden til Ukraina på nasjonalt nivå er godt, blant annet på grunn av verktøy og digitale plattformer for økt åpenhet som er utviklet av sivilsamfunnet sammen med myndigheter (se side 11). En «Multi-agency Donor Coordination Platform for Ukraine» ble opprettet like etter den russiske invasjonen i 2022 for å sikre at den sivile bistanden til landet er koordinert både horisontalt og vertikalt i tråd med de ukrainske myndighetenes behov og politikk (Utenriksdepartementet, 2024). Myndighetenes kapasitet og klare utviklingsvisjoner er også et viktig fundament for å sikre samstemt og helhetlig innsats i et lengre perspektiv og over i en post-konfliktfase. I dag ligger kanskje de største utfordringene i å bedre samordne humanitære og utviklingsaktiviteter på bakken, og å innlemme både humanitære, utviklings- og konflikthensyn i de enkelte bistandsaktivitetene. Dette er imidlertid generelle utfordringer knyttet til å oppnå samstemt og helhetlig innsats i alle bistandskontekster, og er i stor grad knyttet til ulike bistandsaktørers ulike kulturer og mandater.

Scenarier for den videre bistanden

Den videre utviklingen og utfallet av krigen i Ukraina er vanskelig å forutse, og analytikere som følger utviklingen har svingt fra optimister på Ukrainas vegne til pessimister flere ganger i løpet av de to årene krigen har vart til nå, primært basert på analyser av tilgangen til våpen og krigspersonell (Gressel, 2024). Den store usikkerheten rundt den videre utviklingen av situasjonen i Ukraina er også grunnen til at et av hovedprinsippene for den norske støtten gjennom Nansen-programmet er at den skal være fleksibel og kunne endres raskt i tråd med skiftende ukrainske behov (Utenriksdepartementet, 2024). Det kan allikevel være nyttig å gjøre noen vurderinger rundt hvilken betydning ulike scenarier for den videre utviklingen i Ukraina vil kunne ha med hensyn til den fremtidige bistanden og dilemmaer og risiko knyttet til føringene som har vært diskutert i dette notatet. For de fleste scenarier finnes det bistandserfaringer fra andre kontekster som kan være nyttige. Det er imidlertid langt flere erfaringer fra post-konfliktområder og kontekster med småskala konflikt enn fra områder med fullskala krig.

Fem generelle scenarier peker seg ut som mest sannsynlige for den videre utviklingen i Ukraina per i dag. Et første scenario er at fullskalakrigen eskalerer i større eller mindre grad sammenlignet med situasjonen i dag. Dette er kanskje det mest sannsynlige på kort og mellomlang sikt, gitt uttalelser og ambisjoner hos begge parter i konflikten (Gressel, 2024; Düben, 2020). I et slikt scenario vil samme bistandstilnærming og type bistandsaktiviteter som i dag være mest aktuelle, med søkelys på fleksibilitet, konflikt-sensitivitet og oppfølging av tverrgående hensyn for å legge best mulig grunnlag for påfølgende faser.

Et andre scenario er at krigen hovedsakelig begrenses til de mest omstridte områdene i øst og sør. Dette vil kunne skape en ytterligere strøm av internt fordrevne i vest med de behov og hensyn dette medfører. Bistandsaktiviteter i vest vil kunne dreies mer mot gjenoppbygging og langsiktig utvikling, mens bistand i randsonene mot øst vil kunne dreie seg mer om konfliktforebyggende og humanitære aktiviteter. I sør og øst vil aktiviteter være gjenstand for dilemmaer og risiko knyttet til tilgang og operasjoner som i de mest konfliktfylte områdene i dag.

Et tredje scenario er en fredelig løsning der deler av østlige og sørlige områder blir autonome eller underlagt russisk styre. I et slikt scenario vil helhetlig innsats kunne stå høyt på dagsordenen i områdene under ukrainsk kontroll, sammen med integrasjon av interne flyktninger og aktiviteter for å bygge sosialt samhold mellom internt fordrevne og lokalbefolkning. En større grad av gjenoppbygging og utviklingsprosjekter i tråd med de aktivitetene som var på gang før invasjonen vil kunne prioriteres.

Et fjerde scenario er en fredelig løsning der Russland trekker seg helt ut av landet, også fra østlige og sørlige områder. Gjenoppbygging vil da kunne stå sentralt i disse områdene, sammen med fredsbygging og utviklingsaktiviteter som i de andre delene av landet. Hvis et slikt scenario skulle slå til, vil måten bistanden i disse områdene gjennomføres i dag ha betydning for mulighetene å skape fred og sameksistens mellom befolkningsgrupper på lengre sikt.

Et femte scenario er at Ukraina deles opp innenfra ved at myndighetene utarmes, og mister autoritet og handlingskraft, og lokale og regionale krefter tar over flere funksjoner etter at krigen har vært fastlåst i lang tid. Dette er situasjoner som har oppstått i blant annet Syria og Den demokratiske republikken Kongo. Bistandskonteksten som følge av et slikt scenario vil være sammensatt. Et slikt scenario ville også ligge et godt stykke fram i tid, og med hensyn til den sivile bistanden gjennom Nansen-programmet bør søkelyset være på å yte bistand i dag i henhold til de føringene som er diskutert i dette notatet for å bidra til at dette scenariet ikke blir virkelighet. Bistand i tråd med disse føringene, samt å opprettholde fleksibilitet i bistanden, vil uansett scenario legge grunnlag for at den videre bistanden til Ukraina kan bli mest mulig hensynsfull og effektiv også fremover.

Hvordan håndtere risiko og dilemmaer i en kontekst preget av konflikt, usikkerhet og stadig endring?

Mye ligger til rette for å kunne håndtere risiko og dilemmaer i bistanden til Ukraina på en god måte. Mange av de mest aktuelle dilemmaene er godt beskrevet i Stortingsmelding 8 om Nansen-programmet, og det er mye ved konteksten i Ukraina som gir grunnlag for god forvaltning av midler. Det finnes allikevel risikoer og dilemmaer knyttet til den praktiske gjennomføringen av bistandsaktivitetene, og som har vært diskutert i dette notatet.

En overordnet risiko er at tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet kan overses eller nedprioriteres i en krigssituasjon der det er krav til høy respons hastighet og der volumet på bistandsmidler som skal brukes er stort. Anti-korrupsjon står høyt på agendaen for alle donorer til Ukraina og dette hensynet har fått mye oppmerksomhet sammenlignet med de andre tverrgående hensynene i norsk bistand, noe som har materialisert seg i blant annet klare forvaltningsmessige krav til aktørene som bistanden kanaliseres gjennom. Menneskerettigheter og kvinners rettigheter og likestilling har vist seg å være spesielt utfordrende å adressere i tilstrekkelig grad i andre bistandskontekster preget av konflikt, og naturlige prioriteringer i en krigssituasjon gjør ikke dette mindre utfordrende i Ukraina.

Det kan også være utfordringer knyttet til konfliktsensitivitet i en kontekst hvor det utføres krigshandlinger og en part er truet av invasjon. Å følge de humanitære prinsippene kan være vanskelig å akseptere fullt ut for lokale bistandsaktører som opererer i en slik kontekst. Det kan også være utfordrende for donorer å sikre at bistanden ikke bidrar til å øke konfliktnivået mellom delen av befolkningen som før invasjonen støttet en EU-tilnærming og de som var imot dette.

Flere dilemmaer som har vært diskutert i dette notatet er knyttet til forholdet mellom visjonen om mer lokalt ledet bistand og risiko knyttet til tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet. Dette berører også erkjennelsen av at god kontekstforståelse er helt grunnleggende for å kunne ta gode tverrgående hensyn og å være sensitive for konflikt. Lokale organisasjoner med dyp lokal forankring besitter slik forståelse, samtidig som mange av dem ikke er tilpasset de byråkratiske kravene som settes av donorer, blant annet for å minimere risiko for korrupsjon. Lokalt forankrede bistandsaktører er også de som i størst grad utfører aktiviteter i de mest konfliktsatte områdene, noe som også kan utfordre deres holdninger rundt humanitære prinsipper og være med på å påvirke måten de driver sine aktiviteter på.

Hva kan så gjøres for å adressere de dilemmaene og utfordringene som har vært diskutert i dette notatet og bidra til at føringer og visjoner for god bistand kan styrkes? Ett grunnleggende premiss som har vært nevnt i flere tidligere evalueringer og policy-dokumenter er å sikre åpenhet og diskusjon rundt dilemmaer og risiko knyttet til bistandsaktiviteter (Stave et al., 2018). Dette gjelder både på forvaltningsnivå og aktivitetsnivå. Et annet tiltak som også har vært etterlyst i flere evalueringer (Fabra-Mata & de

Williencourt, 2024; Stave et al., 2018) er behovet for å operasjonalisere føringer for bistanden. Dette gjelder alle føringer som har vært tatt opp i dette dokumentet. Det er et særlig behov for å operasjonalisere og konkretisere visjonene om mer lokalt drevet bistand, samstemthet, og helhetlig innsats. Deling av eksempler og praktiske veiledninger om hvordan disse visjonene kan best kan nås vil være svært nyttig. Det samme er tilfellet for de tverrgående hensynene og konfliktsensitivitet; praktiske veiledere som forteller hva man skal være oppmerksom på og hvordan man kan ta hensyn.

For å fremme lokalt ledet bistand ville det vært nyttig å se på om byråkratiske rutiner knyttet til blant annet søknadsutforming, resultatmåling, og rapportering kunne forenkles og bedre tilpasses lokale organisasjoners virkelighet. Forvaltningsmessig risiko knyttet til dette kunne for eksempel håndteres ved å sørge for større åpenhet rundt bistandsaktiviteter og utvikling av tilbakemeldingsmekanismer fra målgrupper og andre typer «vaktbikkjer». Et eksempel på en sårn type mekanisme er DREAM (se side 11) og andre digitale plattformer bygget av sivilt samfunn for å overvåke og evaluere gjenoppbyggingsaktiviteter som Big Recovery Portal Main (brp.org.ua) og DOZORRO (<https://dozorro.org/>). Generelt ville det vært nyttig å utforske mulige veier til mer lokalt ledet bistand ved å adressere dilemmaer knyttet til dette prinsippet og som er diskutert flere steder i dette notatet.

For å fremme blant annet samstemthet og helhetlig innsats kunne det vært nyttig å utvikle mer helhetlige mekanismer for resultatmåling av bistandsaktiviteter framfor å primært måle resultater fra hver enkelt aktivitets ståsted (nedenifra og opp). Dette kunne være statistiske undersøkelser som dekker større områder med ulike typer bistandsaktiviteter og som kan utføres over lengre tidsperioder (ovenfra og ned). Slike aktiviteter kunne også knyttes til visjonene om mer lokalt drevet bistand og mottakeransvar ved at lokale statistikkinstusjoner kunne være ansvarlige for resultatmålinger. På samme måte kunne samstemthet og helhetlig innsats fremmes ved at bistandsforvaltningen tok mer ansvar for hvilken type aktiviteter som skal settes sammen innen større områder. En utfordring i dag er at helheten i stor grad er et resultat av enkeltaktivitetene og ikke omvendt. Bistandsforvaltningen kunne tatt mer ansvar for dette ved for eksempel å legge klarere helhetlige føringer for utlysninger. Enkelte typer konflikanalyser kunne også vært flyttet opp til forvaltningsnivå framfor å primært være hver enkelt bistandsaktørs ansvar.

Kilder

- Amnesty International. (2023). Ukraine: Women face grave risks as Russia's full-scale invasion enters its second year. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/03/ukraine-women-face-grave-risks-as-russias-full-scale-invasion-enters-its-second-year/>
- Bryld, Erik. (2020). Operationalising Conflict Sensitivity: Lessons learned from Norway's Engagement in South Sudan. Evaluation Brief/Report 3/2020. Norad Evaluation Department.
- Bukkvoll, Tor. (2019). Fighting on behalf of the state—the issue of pro-government militia autonomy in the Donbas War. *Post-Soviet Affairs*, Volume 35 (4) p. 293–307.
- CPA. (2024). Global Conflict Tracker: War in Ukraine. Updated May 20, 2024. Center for Preventive Action (CPA). <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- a Dasandi, Niheer og Lior Erez. (2023). The flag and the stick: Aid suspensions, human rights, and the problem of the complicit public. *World Development* Volume 168, August 2023.
- DGA (2020). Evaluation of International Assistance Programming in Afghanistan 2014/15 to 2019/20, Final Report. International Assistance Evaluation Division, Global Affairs Canada.
- Düben, Björn Alexander. (2020). "There is no Ukraine": Fact-Checking the Kremlin's Version of Ukrainian History. LSE Blog, 1. July 2020, London School of Economics and Political Science. <https://blogs.lse.ac.uk/lseih/2020/07/01/there-is-no-ukraine-fact-checking-the-kremlins-version-of-ukrainian-history/>
- Fabra-Mata, Javier. (2024). Enhancing conflict sensitivity within the Norwegian Aid Administration. A Reflection Note. Department for Evaluation, Norad.
- Fabra-Mata, J. and Haslie, A. (2023). Evaluation of the Interaction between Humanitarian, Development and Peace (HDP) Efforts in Norwegian Aid. Synthesis Report. Department for Evaluation, Norad.
- Fabra-Mata, Javier and Anne Mette Teigen Asselin de Williencourt (2024). Ukraine: Corruption risks and mitigation strategies. Report 3, 2024, Norad
- FN-Sambandet (2024). Ukraina. <https://fn.no/Konflikter/ukraina>
- Færseth, John. (2023). Ukrainas kamp mot korrupsjonen. *Transit Magasin*, 14. desember 2023. <https://www.transitmag.no/2023/12/14/ukrainas-kamp-mot-korrupsjonen/>
- Gade, E. og Østnor, K. (2023). Lokalt ledet utvikling: Makt, penger og dilemmaer. *Panorama*, 09. februar 2023. Norad
- Gressel, Gustav. (2024). Ukraine's survival: Three scenarios for the war in 2024. Commentary, European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/ukraines-survival-three-scenarios-for-the-war-in-2024/>
- Haider, H. (2014). CDA Collaborative Learning Projects. www.cdacollaborative.org
- Hauter, Jakob Emanuel. (2022). A digital open source investigation of how war begins: Ukraine's Donbas in 2014. Doctoral thesis (Ph.D), UCL (University College London)
- Hegertun, N. og Mæstad, O. (2023). Helhetlig innsats i krise og konflikt. Hva er utfordringene? Rapport fra prosjekt Bistand 2030. Norad.
- IASC. (2024). The Grand Bargain (Official website). Inter-Agency Standing Committee. <https://inter-agencystandingcommittee.org/grand-bargain>
- ICAI. (2024). Rapid review: UK aid to Ukraine – Annotated bibliography. April 2024. Independent Commission for Aid Impact.
- ILO. (2022). ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. International Labour Organization, Geneva
- ILO. (2024). How did the war impact the Ukrainian labour market? Interview article, 24 January 2024. <https://www.ilo.org/resource/news/how-did-war-impact-ukrainian-labour-market>

- Jancke, C. og Arthur, T. (2022). New Risks and Old Challenges – Navigation Security Threats in Ukraine to Deliver Humanitarian Aid. JURIST – Professional Commentary, May 16, 2022, <https://www.jurist.org/commentary/2022/05/chiara-jancke-tara-arthur-security-threats-ukraine-humanitarian-aid/>
- Karatnycky, Adrian. (2024). How Deep Does Corruption Run in Ukraine? Foreign Policy, 6. March 2024. <https://foreignpolicy.com/2024/03/06/ukraine-corruption-reforms-russia-war/>
- Kryshtal, A., Kotiuk, L., Tomila, C. G. og Svitlana S. (2017): Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization. European Committee of the Regions.
- Level Working Group on the Environmental Consequences of the War. (2024). An Environmental Compact for Ukraine – A Green Future: Recommendations for Accountability and Recovery. https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/24/69/cc0dab040b3207268e5c8fb5275b22e4_1707492952.pdf
- Olga og Kyselova, Tetiana (2023). Civil Society Organizations in the Field of Mediation and Dialogue in Ukraine: Changes, Challenges, and Trends after 24 February 2022. Danish Refugee Council (DRC).
- Masters, Jonathan. (2023). Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia. Council on Foreign Relations (CFR). <https://www.cfr.org/background/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>
- MCTID. (2024). Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management (DREAM). The Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine. <https://dream.gov.ua/about>
- Machlouzarides Marian, Nadiia Novosolova, Ilke Dagli-Hustings and Amie Scheerder (2022). Gender Equality and Women's Empowerment in Ukraine: Identifying the pathways to economic, civic and social equality using data from the SCORE Ukraine 2021. Centre for Sustainable Peace and Democratic Development (Seed)
- More, Joseph. (2023). Ukraine: Reflections on building a transparent & accountable nation. News 21 July 2023, Transparency International. <https://www.transparency.org.uk/Ukraine-reflections-building-transparent-accountable-nation>
- Noe, N. og Land, H. (2023). Breaking the cycle: localizing humanitarian aid in Ukraine. Forced Migration Review 72. September 2023. <https://www.fmreview.org/ukraine/noe-lang/>
- Noe, N. (2022). Localizing the International Humanitarian Response in Ukraine. Report, September 2022. Refugees International.
- Norad. (2024). Milepæler i norsk bistandsarbeid. <https://www.norad.no/om-norad/historie/milepaler-i-norsk-bistandsarbeid/>
- Norman, Jethro. (2024). The war in Ukraine poses unprecedented threats to aid workers. DIIS Policy Brief, February 2024. Danish Institute for International Studies (DIIS).
- OECD. (2019). DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus. OECD.
- OECD. (2021), Applying Evaluation Criteria Thoughtfully, Chapter 4: Coherence. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.
- OECD. (2021a). DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/5021 (adopted 6. July 2021)
- al Orami, Suaad and Antwi-Boateng, Osman. (2023). Surviving Patriarchy: Ukrainian Women and the Russia-Ukraine War. Journal of International Women's Studies: Vol. 25: Issue 6, Article 8
- Oxfam (2024). Joint Statement on Gender Inclusion in The Ukraine Crisis Response and the Role of Women's Rights Organizations. Published: 5th April 2024. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/joint-statement-gender-inclusion-ukraine-crisis-response-and-role-womens-rights>
- Pci. (2017). Ukraine: A peacebuilding agenda to bridge the divide. Policy Briefing, January 2017. Peaceful Change initiative.
- Saez, Patrick. (2022). Navigating humanitarian dilemmas in the Ukraine crisis. May 2022. Humanitarian Policy Group emerging analysis. London: ODI.
- Sande Lie, J. H. (2022). The localisation of aid – debate and challenges. NUPI, Policy Brief 21/2022
- Sergatskova, K. (2022). "We Need People Who Are Focused on the Mission, Not on Rules and Procedures". October 11, 2022. Focus Ukraine, Kennan Institute. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/we-need-people-who-are-focused-mission-not-rules-and-procedures>

- Stave, Svein Erik. (2022). Handling med mening: Verktøy for en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling (Action with meaning: Tools for more coherent policies for sustainable development). Fafo-notat 2022/3.
- Stave, S. E., Nilsen, M. & Dalen, K. (2018). Evaluation of Norwegian Policy Coherence for Development. May 2018. Norad Evaluation Department.
- Stave, S. E. & Dalen, K. (2016). A Baseline Study of Norwegian Development Cooperation within the areas of Environment and Natural Resources Management in Myanmar. Norad
- Strand, Arne. (2020). Zero tolerance of corruption in international aid: how a scaled approach can bolster anti-corruption. U4 Blog. Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/blog/zero-tolerance-of-corruption-in-international-aid>
- Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index (CPI). https://www.transparency.org/en/cpi/2023?qad_source=1&qclid=Cj0KCQjwj9-zBhDyARIsAERjds0IO-xdPnp9NWq91rq_ZyNF2ODE-h6HJ-qbA_4QH5J4GzNWp4TrsVUaAicHEALw_wcB
- Tyldum, Guri og Kristian Takvam Kindt. (2014). Konflikt, legitim makt og politisk inklusjon i Ukraina. Fafo Policy Brief, December 2014.
- UKHIIH. (2022). Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine. March-May 2022. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub.
- Ukrainian civil society organizations. (2023). Ukraine Peace Appeal: Towards a more informed solidarity. July-August 2023. Against The Current 225. <https://againstthecurrent.org/atc225/ukraine-peace-appeal-toward-a-more-informed-solidarity/>
- UNDP. (2017). Defining Civil Society for Ukraine. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/ukraine/publications/defining-civil-society-ukraine>
- United Nations. (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, United Nations, New York and Geneva
- USAID. (2023). Environmental Impact Assessment Initial Screening Tool. July 2023
- U.S. Department of State. (2023). 2023 Country Reports on Human Rights Practices: Ukraine. <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/ukraine/>
- Utenriksdepartementet. (2017). Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/saarbar-strategisk-rammeverk-oppdatert120717.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2019a). Tverrgående hensyn i utviklingspolitikken. Artikkel, 5 desember 2019. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/innsiktssaker/tverrgaaende_hensyn/id2526692/
- Utenriksdepartementet. (2019b). Ensuring respect for the humanitarian principles Guidance note for humanitarian partners of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2. September 2019.
- Utenriksdepartementet. (2024). Meld. St. 8 (2023 – 2024): Nansen-programmet for Ukraina.
- Utenriksdepartementet. (2024a). Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029.
- Utenriksdepartementet. (2024b). Veileder for helhetlig innsats (nexus). <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8866ea8d99c4563a447abb746194aed/veileder-for-helhetlig-innsats.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024c). Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/
- Al Oraimi, Suaad and Osman Antwi-Boateng (2023). Surviving Patriarchy: Ukrainian Women and the Russia-Ukraine War. Journal of International Women's Studies, Vol. 25, August 2023

Intervjuer

- Christian U. Syse, Spesialrepresentant for Ukraina, Utenriksdepartementet: Intervjuet 17 juni
- Jorun S. Nossum, Avdelingsdirektør, Nansen-programmet for Ukraina, Norad: Intervjuet 19 juni
- Mark B. Taylor, Seniorrådgiver, Nansen-programmet for Ukraina: Intervjuet 20 juni

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

