

(Foreløpig utgave)

Kap. 140, 150, 153, 159, 162, 172, 1700, 1720, 1760

Utenriksdepartementet

Prop. 44 S

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2023 under
Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet
(nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig
ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig
rammet av krigens ringvirkninger)

Foreløpig utgave

Innhold

1	Innledning	3
2	Nytt femårig Nansen-program for Ukraina	4
2.1	Konsekvensene av krigen og behovet for støtte til Ukraina og naboland.....	4
2.2	Rammer og innretning av Nansen-programmet for Ukraina	5
2.2.1	Overordnede prinsipper og rammer for Nansen-programmet for Ukraina	6
2.2.2	Den militære støtten	7
2.2.3	Den sivile og humanitære støtten	7
2.2.4	Risiko forbundet med støtte til Ukraina	9
3	Ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger	10
4	Budsjettmessig håndtering.....	11
5	Endringer under Utenriksdepartementets budsjett	12
5.1	Innretning av norsk sivil støtte til Ukraina.....	12
5.2	Tidligere besluttet eller avgitt sivil og humanitær støtte til Ukraina i 2022 ...	13
5.3	Flyktninger	14
5.4	Endringer i budsjettforslaget for 2023	14
6	Endringer under Forsvarsdepartementets budsjett	18
6.1	Innretning av norsk militær støtte til Ukraina i 2023–2027.....	18
6.2	Tidligere besluttet eller allerede avgitt militær støtte til Ukraina i 2022–2023	19
6.3	Endringer i budsjettforslaget for 2023	20

Prop. 44 S

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 17. februar 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning

Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022 er et tidsskille for Europa, og en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Norges sikkerhet, velstand og handlefrihet er tuftet på respekt for folkeretten i en regelstyrt verden. Russlands angrepskrig mot Ukraina truer våre nasjonale interesser. Et samlet politisk Norge står sammen i fordømmelsen av Russlands krigføring i Ukraina og støtter det ukrainske folks legitime forsvarskamp.

I tråd med den politiske avtalen av 16. februar 2023 mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus fremmer regjeringen med dette et forslag om å etablere et femårig støtteprogram for Ukraina for perioden 2023 til 2027, og en ettårig ekstrabevilgning i 2023 til utviklingsland som er særlig rammet av krigens globale ringvirkninger. De totale økonomiske rammene er hhv. 75 mrd. kroner og 5 mrd. kroner. For 2023 fordeles støtten med 7,5 mrd. kroner til sivil bistand og 7,5 mrd. kroner til militær støtte. Støtteprogrammet for Ukraina får navnet «Nansen-programmet for Ukraina» til minne om Fridtjof Nansens humanitære innsats i Ukraina for hundre år siden.

Denne proposisjonen omhandler de overordnede prinsippene og rammene for Nansen-programmet for Ukraina, prioriterte innsatser i Ukraina i 2023, og den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens globale

ringvirkninger. Prioriteringene for Nansen-programmet for Ukraina i perioden 2024–2027 vil fremmes for Stortinget i de årlige budsjettene.

Regjeringen vil i løpet av 2023 fremme en egen stortingsmelding om Nansen-programmet. Stortingsmeldingen vil vurdere nærmere det norske engasjementet i Ukraina i lys av utviklingen, herunder bl.a. spørsmål knyttet til statsbygging, demokratifremme og støtte til det sivile samfunn. Stortingsmeldingen skal også vurdere risikohåndtering, samt de langsiktige konsekvensene av Nansen-programmet for annen norsk bistand. Det skal rapporteres på bruken av midlene i programmet i de årlige statsbudsjettene, og i budsjettframleggelsene gjennom året.

2 Nytt femårig Nansen-program for Ukraina

2.1 Konsekvensene av krigen og behovet for støtte til Ukraina og naboland

Russlands angrep på Ukraina er et politisk veiskille for Europa. Krigen truer Ukrainas eksistens som stat og nasjon, og har ført millioner på flukt. Utover den direkte trusselen mot Ukraina, utfordrer Russlands angrep normer og regler som er grunnleggende for sameksistens, sikkerhet og velstand i Europa. Et stadig mer autoritært og aggressivt Russland søker å utfordre våre demokratiske prinsipper, endre den europeiske sikkerhetsarkitekturen og utfordre vestlig samhold. Det russiske regimet tar stadig større risiko for å oppnå sine målsettinger. Russlands eskalering av krigen mot Ukraina og konfrontasjonen med Vesten er svært alvorlig. En ytterligere eskalering fra russisk side kan ikke utelukkes.

Dersom Russland helt eller delvis når målene sine med krigen, vil det ha stor, negativ betydning for vår egen og alliertes sikkerhet. En seier for Russlands ambisjoner i Ukraina vil verken føre til fred, stabilitet eller sikkerhet i Europa. Det vil medføre et Europa hvor alle er mindre trygge. Det vil også kunne utløse en langt større flyktningkrise enn den Europa står i nå. En slik utvikling vil potensielt ha store følger for mange samfunnsområder. Av hensyn til grunnleggende, norske interesser er det derfor avgjørende å bidra militært og økonomisk til at Ukraina kan avslutte krigen på sine vilkår, og slik at menneskelige lidelser reduseres.

Ukrainas motstand og forsvarskamp har så langt hindret Russland i å oppnå sine krigsmål. Russland har ikke lyktes med å tvinge gjennom sin vilje overfor et naboland med bruk av militære midler. Militær og sivil støtte fra andre land til Ukrainas forsvarskamp har vært avgjørende for dette. Et fritt Ukraina vil også ha behov for støtte til militær gjenoppbygging etter krigens slutt, slik at landet på egenhånd kan avskrekke nye trusler mot Ukrainas suverenitet.

Militær støtte er avgjørende for å legge til rette for at Ukraina fritt kan bestemme over egen framtid. De militære behovene øker som følge av det store forbruket og slitasjen krigen medfører på det militære materiellet. De ukrainske forsvarsstyrkene har et kontinuerlig behov for etterforsyning og reparasjon av materiell. Trening og opplæring av ukrainsk

personell er en vesentlig del av den nødvendige militære støtten. Det bidrar til å øke utholdenheten og stridsevnen for de ukrainske styrkene. Den russiske aggresjonen og krigens utvikling påvirker hva som til enhver tid er de mest tidskritiske behovene. Hvordan dette endrer seg på lengre sikt er uforutsigbart.

Krigen har påført sivilbefolkningen i Ukraina enorme lidelser, og det er akutt behov for humanitær bistand. Titusenvis er døde og sårede. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) er om lag 14 millioner mennesker fordrevet (per 31. januar i år). Åtte millioner av disse befinner seg i andre land, mens rundt seks millioner er internt fordrevne i Ukraina. Om lag 17,6 millioner mennesker i Ukraina antas å ha behov for humanitær assistanse. Ifølge FN forventes de humanitære behovene i Ukraina å beløpe seg til om lag 4 mrd. USD for 2023. I og med at mange fordrevne befinner seg i Ukrainas naboland, er det også store behov for humanitær innsats der.

Ukrainas økonomi er hardt rammet som følge av krigen og de enorme materielle ødeleggelsene. Verdensbanken anslår at Ukrainas økonomi ble redusert med 35 pst. i 2022, og at andelen fattige økte fra 5,5 pst. i 2021 til 25 pst. i 2022. Kostnaden for gjenoppbyggingen er beregnet til flere hundre milliarder USD. Så lenge krigen pågår vil ukrainske nasjonale og lokale myndigheter ha behov for støtte til å kunne fortsette å levere grunnleggende tjenester som pensjoner og lønninger. En kollaps i Ukrainas statsfinanser kan få svært alvorlige følger for det ukrainske samfunnets evne til å stå imot den russiske aggresjonen.

Russlands målrettede angrep mot sivil infrastruktur har rammet forsyningen av varme, elektrisitet og vann hardt. Det er derfor stort behov for utstyr til å reparere og erstatte ødelagt infrastruktur.

Etter Ukraina er Moldova det landet som er hardest rammet av krigen. Et stort antall ukrainske flyktninger har ankommet landet. Ødelagt infrastruktur for elektrisitetsforsyning fra Ukraina og kutt i gassforsyningen fra Russland har ført til økte energipriser som igjen truer den politiske stabiliteten i landet.

2.2 Rammer og innretning av Nansen-programmet for Ukraina

Med utgangspunkt i den politiske avtalen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus, og behovene beskrevet over, foreslår regjeringen et femårig støtteprogram for Ukraina for perioden 2023–2027. Programmet vil bære navnet «Nansen-programmet for Ukraina», og ha som formål å bidra til at Ukraina kan beskytte sitt territorium og sin befolkning fra russiske angrep, opprettholde samfunnskritiske funksjoner i Ukraina og redusere de menneskelige lidelsene. Programmet har videre som mål å bidra til å gjenoppbygge et trygt og fritt Ukraina. I tråd med den politiske avtalen inngått 16. februar 2023 legges det opp til stor fleksibilitet i gjennomføringen av Nansen-programmet for Ukraina. Dette gjelder også fordelingen av midler mellom ulike år i programmet. Regjeringen vil holde Stortinget informert om vurderinger av og praktiseringen av fordelingen i de årlige statsbudsjettene. Regjeringen foreslår at følgende prinsipper og rammer skal legge føringer for innsatsen:

2.2.1 Overordnede prinsipper og rammer for Nansen-programmet for Ukraina

Vårt mål er et Ukraina som kan bestemme over egen fremtid. Med Nansen-programmet for Ukraina skal Norge bidra til at Ukraina selv kan bestemme over egen framtid og kan fortsette å forsvare sin selvstendighet. Dette er viktig for Ukraina, men også for sikkerhet og stabilitet i Europa. I programmets første fase prioriteres militær støtte, humanitær innsats og bidrag til å opprettholde sivil infrastruktur samt støtte til ukrainske myndigheter for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. På sikt skal norsk bistand til Ukraina bidra til et velfungerende, demokratisk og trygt Ukraina, samt understøtte landets ambisjoner om europeisk integrasjon. Støtten skal bygge opp under demokratiske institusjoner, rettsstaten og et sterkt sivilsamfunn. Å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet er målsettingen for den humanitære innsatsen.

Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten. Den sivile bistanden skal være ubunden, og uten krav til kjøp av norske varer og tjenester. Behovene skal vurderes fortløpende, og bevilgningsmessige konsekvenser fremmes årlig i forbindelse med statsbudsjettet og budsjettprosessene gjennom året. Krigens konsekvenser vil måtte håndteres i lang tid – også etter at kamphandlingene opphører. Vi legger til grunn at Ukrainas behov vil endre seg i takt med krigens gang. Nansen-programmet for Ukraina vil derfor både være langsiktig og fleksibelt. Programmet skal inkludere militær støtte, humanitær bistand, kortsiktig sivil støtte og bidrag til gjenoppbygging av det ukrainske samfunnet når det er mulig. Selv om Norge vil vektlegge ukrainske behov og eierskap, skal vi også ha tydelige forventninger til ukrainske myndigheter og andre samarbeidspartnere. Dette gjelder ikke minst forventninger til kontroll med og etterrettelighet i bruk av norsk støtte, samt at ukrainske myndigheter prioriterer korrupsjonsbekjempelse og reformarbeid og overholder menneskerettigheter og arbeidstakers rettigheter.

Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere. Dette er avgjørende for å sikre at støtten brukes i tråd med ukrainernes behov, og for å unngå ressursbruk som er overlappende med eller står i motstrid til annen internasjonal støtte. Dette gjelder både sivil og militær støtte. I det humanitære arbeidet vil Norge støtte opp om FNs koordinerende rolle og annet relevant koordineringsarbeid.

Nansen-programmet skal ivareta et tydelig skille mellom militær og sivil støtte. Det betyr bl.a. at all militær og sivil støtte skal kanaliseres gjennom klart adskilte mekanismer. Fordelingen mellom sivil og militær støtte beslutes i det enkelte budsjettår, basert på oppdaterte vurderinger av Ukrainas behov. Det skal være fleksibilitet til å gjøre justeringer også innenfor budsjettåret.

De humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats. Disse prinsippene er humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. De springer ut av Røde Kors-bevegelsens grunnleggende prinsipper og humanitærretten. FN har et etablert rammeverk for koordinering mellom sivile og militære aktører for å unngå sammenblanding og duplisering der en humanitær innsats skjer i områder med krigshandlinger.

Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer. Norsk sivil støtte skal i hovedsak gå gjennom et begrenset antall avtaler, og etablerte og

internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer.

2.2.2 Den militære støtten

Den militære støtten skal bidra til at Ukraina styrker evnen til å forsvare seg mot den russiske aggresjonen og blir i stand til å bestemme egen fremtid. Militær støtte til Ukrainas forsvarskamp er nødvendig for Europas og Norges sikkerhet.

Norsk militær støtte vil inkludere donasjoner av materiell fra Forsvaret, donasjoner av materiell anskaffet gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer, donasjoner av materiell anskaffet direkte fra industrien samt trening og opplæring av ukrainsk personell.

På kort sikt er det viktig å sikre at Ukraina får rett materiell til rett tid, og legge til rette for etterforsyninger og trening av ukrainsk personell. Godt samarbeid mellom partnere og allierte er viktig for å lykkes med dette. I tillegg er det viktig å legge til rette for effektiv og god logistikk, slik at støtten kan tas imot i Ukraina på best mulig vis og bli nyttiggjort raskest mulig.

På lengre sikt vil det være viktig at den militære støtten samordnes, slik at nye leveranser av militært materiell blir mest mulig enhetlige og compatible. Den må også understøttes av nødvendig opplæring og vedlikehold, herunder langsiktig tilgang til reservedeler og støttekomponenter. Etterforsyning av bl.a. forbruksmateriell, ammunisjon og personlig utrustning må innrettes på en helhetlig og langsiktig måte.

God koordinering av militær støtte gjør innsatsen mer effektiv. På militær side samordnes store deler av den internasjonale støtten i dag gjennom den amerikanskledede mekanismen *Security Assistance Group – Ukraine* (SAG-U). I tillegg er flernasjonale fond og koordineringsmekanismer viktige for å tilrettelegge for best mulig effekt av den overordnede militære støtten. Enkelte fond fokuserer innsatsen mot ikke-dødelig militær støtte, mens andre fond også dekker våpen og ammunisjon. Koordineringsmekanismene håndterer både donasjoner av materiell og bidrar til koordinering av etterforsyninger, vedlikehold, trening og opplæring.

2.2.3 Den sivile og humanitære støtten

Den sivile støtten omfatter humanitær bistand, driftsstøtte til den ukrainske staten, og gjenoppbygging i Ukraina. Bevilgningen kan også dekke annen langsiktig bistand til Ukraina, og sivil støtte til Moldova. Fleksibilitet er avgjørende for rask og effektiv respons.

Ukrainas partnere har vist stor vilje til å bistå – både militært og sivilt. Flere land har bidratt betydelig og det kommer stadig nye sivile og militære støttepakker. Aktører som Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) og Verdensbanken er godt i gang med å gjennomføre betydelig støtte på sivil side. Gitt den samlede støtten omfang og et stort antall givere vil tett koordinering være vesentlig. Ukraina etablerer nå en koordineringsplattform sammen med EU, G7 og de viktigste internasjonale finansieringsinstitusjonene. Denne vil ledes av Ukraina, EU og USA. Norge er tett påkoblet

dette arbeidet. Vi vil arbeide for å sikre norsk deltakelse i relevante fora for koordinering og norsk innflytelse på det samlede innsatsen.

Driftsstøtte til den ukrainske staten er avgjørende for å holde kritisk infrastruktur og tjenesteleveranse i gang. Det er fortsatt behov for støtte til energisikkerhet, og leveranser av matvarer, helsetjenester, medisiner og andre basisvarer, til reparasjoner av bygninger og infrastruktur. Aktuelle kanaler er bl.a. EBRD og Verdensbanken. Verdensbanken har etablert en overordnet finansieringsmekanisme (*Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund*) for å fortsette mobiliseringen av krisestøtte til ukrainske myndigheter, parallelt med ny støtte til gjenoppbygging. Verdensbanken foreslår også å opprette et nytt program i IDA (*International Development Association*), bankens fond for de fattigste landene. Programmet vil ha ett vindu for gavebidrag til Ukraina og ett for ekstraordinære gavebidrag til IDAs kriseresponsvindu (*Special IDA Program for Ukraine Recovery & Crisis Response*). IDAs finansieringsmodell gjør at hver dollar gitt i gave vil kunne muliggjøre inntil tre dollar til Ukraina i lån fra Verdensbanken. Regjeringen vil vurdere bidrag gjennom begge disse mekanismene. EBRD er en viktig bidragsyter for å holde den ukrainske økonomien i gang; både gjennom kapitaltilgang, innkjøp og nødvendig likviditet for gjennomføring av gjenoppbyggingen.

Gjenoppbygging av Ukraina vil prioriteres når det blir aktuelt. Ukrainsk næringsliv har allerede et stort behov for kapital til rehabilitering og gjenoppbygging. Utenlandske investeringer i Ukraina vil kreve tilrettelegging, bl.a. gjennom instrumenter for risikoavlastning. Bidrag gjennom slike instrumenter, herunder garantiordninger, er aktuelt, men det må også tas hensyn til Ukrainas framtidige evne til å betjene gjeld.

Den humanitære bistanden skal bidra til at mennesker i nød som følge av krigen mot Ukraina, herunder barn, flyktninger og internt fordrevne, får tilgang til nødvendig beskyttelse, assistanse og livsviktig bistand i lys av de humanitære behovene og i tråd med humanitære prinsipper. Rydding av miner og eksplosiver og humanitær assistanse til husly, mat, vann og sanitær, utdanning, helsehjelp og psykososial støtte, samt beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold vil gis prioritet. Kontantbasert bistand vil være et viktig virkemiddel. For den humanitære bistanden vil FN, Røde Kors-bevegelsen, samt norske og internasjonale humanitære organisasjoner være viktige partnere. Etablerte og erfarne humanitære aktører vil bli prioritert. Norge skal fortsette å yte materiell- og medisinsk bistand gjennom EUs sivile beredskapsmekanisme, UCPM.

Norsk bistand er basert på regelverket for offisiell utviklingsbistand (Official Development Assistance, ODA), som vedtas av utviklingskomitéen (DAC) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Ukraina er definert som et utviklingsland. Det er imidlertid ikke all støtte til utviklingsland som kan rapporteres som ODA. For å sikre nødvendig fleksibilitet åpnes det for at den foreslåtte bevilgningen unntaksvis også kan gå til annen sivil støtte. Den militære støtten som bevilges under Forsvarsdepartementet kan ikke ODA-godkjennes.

2.2.4 Risiko forbundet med støtte til Ukraina

Et flerårig støtteprogram for Ukraina er forbundet med risiko. Regjeringen vurderer imidlertid at Norge og andre vestlige land vil løpe en enda større risiko ved å ikke støtte Ukraina. Vi må derfor akseptere en grad av risiko. Samtidig skal vi gjøre det vi kan for å redusere risikoen.

Risiko for korrupsjon

Ukraina har vært preget av høy korrupsjon. Som ledd i reformarbeidet iverksatte ukrainske myndigheter tiltak for å bekjempe korrupsjonen, og president Zelenskyj kom til makten med en tydelig anti-korrupsjonsagenda. Et aktivt sivilsamfunn og enkelte uavhengige medier med høy oppmerksomhet om korrupsjonsfaren, bidrar til å stille myndighetene til ansvar. Ukraina har likevel fortsatt betydelige korrupsjonsutfordringer, og det må legges til grunn at korrupsjonsfare vil være en utfordring for norsk og annen internasjonal støtte til Ukraina.

For å redusere faren for korrupsjon vil regjeringen konsentrere norsk støtte til, og i hovedsak benytte seg av, etablerte og internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontroll- og varslingssystemer for korrupsjon og andre økonomiske misligheter. Det vil stilles tydelige krav til samarbeidspartnere, og arbeides systematisk med anti-korrupsjon på flere nivåer, fra nulltoleranse for korrupsjon i enkeltprosjekter, til anti-korrupsjon som mål for prosjekter og normativt arbeid.

Risiko for feilinvesteringer

Den internasjonale støtten til Ukraina skaleres nå kraftig opp på kort tid. Behovene er store og tidskritiske, og derfor fattes beslutninger raskt. Under slike omstendigheter vil det være risiko for feilinvesteringer, ved at beslutninger fattes på sviktende grunnlag om f.eks. hvordan en investering passer i en større sammenheng. Det er også fare for at investeringer besluttet uten tilstrekkelig lokalt eierskap, og ikke treffer målgruppens faktiske behov. For å redusere slik risiko legger regjeringen vekt på god koordinering av støtten til Ukraina. Bruk av flergivermekanismer vil kunne bidra til mer helhetlig og koordinert innsats.

Risiko forbundet med militær støtte

Donert militært materiell kan misbrukes, enten ved at materiellet brukes til andre formål enn forsvar mot Russlands invasjon eller ved at det selges videre til andre. Det er også en risiko for at materiell kommer på avveier. Regjeringen vurderer løpende disse forholdene opp mot behovet for effektiv støtte til Ukraina. Formelle og praktiske tiltak bidrar til at materiellet brukes i tråd med krigens folkerett og aktuelle konvensjoner, og at det ikke selges eller gis videre til andre. Vurderinger og tiltak gjøres i samarbeid med aktuelle aktører og i rammen av internasjonale koordineringsmekanismer.

Makroøkonomisk risiko

Ukrainas statsfinanser er under stort press på grunn av et fall i offentlige inntekter kombinert med raskt økende offentlig behov for midler. Totalbehovet for finansiering til rehabilitering

og gjenoppbygging er stort. Det er økende risiko knyttet til myndighetenes kapasitet for koordinering og iverksetting av akutt respons, rehabilitering og gjenoppbygging.

Det er en risiko for at store og vedvarende bistandsstrømmer kan bidra til å presse opp lønnsnivået og øvrig kostnadsnivå til et ikke-bærekraftig nivå. Det kan også dreie økonomien mot en tjenesteøkonomi rettet mot bistandsaktørene fremfor annen type verdiskapning. Gavebistand kan føre til utkonkurrering av lokal matproduksjon og annen næringsvirksomhet. I den grad det er mulig vil innkjøp derfor foretas i Ukraina eller nabolandene, for å stimulere lokal økonomi.

Risiko ved humanitær innsats i Ukraina

For den humanitære bistanden er det særlig viktig å unngå at bistanden politiseres og undergraver humanitære aktørers nøytralitet. Tydelige skiller mellom Norges støtte til humanitær innsats, og vår politiske, militære og sivile støtte til Ukrainas legitime forsvarskrig, er avgjørende. Samtidig er det viktig å unngå at den humanitære bistanden svekker velfungerende myndigheter og sivilt samfunn. Innsatsen må være helhetlig og fases ut når annen form for bistand eller Ukrainas egne strukturer alene kan tre inn.

Tiltak for å redusere risiko

I lys av den høye risikoen forbundet med bistand til land i krig og der korrupsjon er utbredt, vil regjeringen vektlegge god risikostyring, resultatrapportering, evaluering og læring. Lærdommene fra innsatsen i Afghanistan og Syria viser betydningen av å etablere solide oppsett og rutiner for å styre og forvalte innsatsen. Bistanden skal forvaltes i tråd med etablerte prinsipper og systemer for innsats i høyrisikoområder. Koordinering av støtten med ukrainske myndigheter og mellom internasjonale aktører er avgjørende for å sikre at midlene benyttes effektivt og i tråd med ukrainernes behov. Vi vil også gjennomføre følgeforskning og undersevalueringer for å redusere risiko.

3 Ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger

Krigen mot Ukraina har omfattende globale ringvirkninger. Ukraina og Russland var før krigen store råvareleverandører av både korn, vegetabilsk olje, gjødsel, olje og gass. Press på globale forsyningskjeder har drevet prisene på mat, kunstgjødsel og energi til høye nivåer. De globale humanitære behovene er rekordhøye og har økt dramatisk. Global matsikkerhet er under press. Dette kommer på toppen av en pandemi og klimakrise som rammer fattige land og sårbare mennesker i det globale sør. Den ettårige ekstrabevilgningen vil derfor gå til økt humanitær innsats, og økt innsats for matsikkerhet og kamp mot sult. Tiltak som kan iverksettes raskt og ha umiddelbar effekt vil prioriteres.

Ifølge FN vil antall mennesker med behov for humanitær bistand i 2023 være 339 millioner, opp fra 235 millioner i 2022. 49 millioner mennesker i 49 land er rammet av akutt matkrise og befinner seg på randen av sultkatastrofe. Afghanistan, Sahel, Afrikas horn, Syria og Jemen preges av komplekse og vedvarende humanitære kriser. Ytterligere kollaps og politisk ustabilitet i disse og andre land vil ha konsekvenser også utenfor egne grenser.

Matsikkerhetssituasjonen var alvorlig i 2022, men ventes å forverres inneværende og neste år. FN anslår at mer enn 10 pst. av verdens befolkning ikke har tilgang til nok og næringsrik mat. Krigen mot Ukraina fører til mangel på kunstgjødsel og såfrø, som igjen reduserer matproduksjonen. Ifølge FN kan verden stå overfor en mulig matmangelkrise. Dette vil særlig ramme utviklingsland. Afrikansk matproduksjon er ifølge FNs matvareprogram (WFP) forventet å falle med 20 pst. FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) uttrykker stor bekymring for kollaps av landbruket i Afghanistan. Konsekvensen vil være migrasjonsstrømmer og en økning i opiumsproduksjon.

Mange lavinntektsland har et svært begrenset finansielt handlingsrom i etterkant av pandemien, som nå er satt under ytterligere press. Rike land omfordeler midler fra det globale sør til Ukraina og til økte militærutgifter i egne land. Det svekker tilliten internasjonalt. Det er viktig for å bevare tilliten og for styrking av en regelbasert internasjonal verdensorden at vi støtter land og aktører som har fått ekstraordinære utfordringer i dagens geopolitiske situasjon.

Med støtte til bedre matsikkerhet, økt humanitær støtte og innsats for vertssamfunn for fordrevne og migranter har regjeringen som mål å bidra til å motvirke årsakene til at mennesker flykter og avdempe potensielle migrasjonsstrømmer til Europa.

Det foreslås at bistandsbudsjettet for 2023 økes med 5 mrd. kroner til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Støtten vil gis gjennom noen utvalgte etablerte og anerkjente aktører med dokumentert leverings- og absorberingsevne. Den humanitære innsatsen vil rettes inn mot behov hos de mest sårbare menneskene, i tråd med FNs humanitære appeller og de humanitære prinsippene. De største behovene for støtte til matsikkerhet vil være i Afrika sør for Sahara, men tiltak vil også vurderes i andre sårbare utviklingsland i Midtøsten, Nord-Afrika og Afghanistan. I mange av de mest berørte landene har Norge et veletablert bilateralt samarbeid med både nasjonale myndigheter og relevante partnere som har kapasitet til å oppskalere og utvide innsatsen betydelig.

Støtten vil videre gis gjennom multilaterale organisasjoner, finansieringsinstitusjoner og sivilt samfunn. Støtte gjennom multilaterale kanaler kan gis både gjennom tematisk spissede fond og finansieringsmekanismer, og gjennom ekstraordinære kjernebidrag med høy tematisk treffsikkerhet.

4 Budsjettmessig håndtering

Et betydelig, flerårig norsk Nansen-program for Ukraina er begrunnet med den helt ekstraordinære situasjonen med krig i Europa. Nansen-programmet skal innebære et samlet norsk bidrag i perioden 2023 til og med 2027 på 75 mrd. kroner, med støtte på 15 mrd. kroner årlig.

Nansen-programmet vil innebære en midlertidig økning i oljepengebruken, og må ses i sammenheng med fundamentale norske sikkerhetsinteresser. Samtidig er det viktig, også i dagens situasjon med krig i Europa, å holde fast ved trygg økonomisk styring og retningslinjene for finanspolitikken. Det finanspolitiske rammeverket har stått seg i over 20 år og tjent oss godt. Vi må unngå å undergrave troverdigheten i den økonomiske politikken.

Nansen-programmet skal ikke være et virkemiddel for å føre mer oljepenger inn i norsk økonomi. Programmet skal innrettes på en måte som gir liten innvirkning på aktivitetsnivået i norsk økonomi.

Ekstrabevilgningen på 5 mrd. kroner i 2023 til utviklingsland særlig rammet av krigens ringvirkninger foreslås bevilget i tillegg til det allerede vedtatte bistandsbudsjettet for 2023. En eventuell videreføring av økte bevilgninger til humanitær hjelp, kamp mot sult og for å avdempe potensielle migrasjonsstrømmer til Europa utover 2023 håndteres i forbindelse med ordinære budsjettprosesser.

Håndteringen innebærer ikke endringer i det finanspolitiske rammeverket og praktiseringen av handlingsregelen. Regjeringen vil på vanlig måte vurdere økonomien og statsbudsjettets innretning i de årlige budsjettframleggene for Stortinget. Statsbudsjettet skal være et verktøy for helhetlig politisk prioritering. Budsjettpolitikken skal være langsiktig og ansvarlig slik at vi fordeler oljeformuen rettferdig mellom generasjoner, samtidig som kraftige fall i fondsverdien og markerte tilbakeslag i norsk økonomi kan håndteres.

5 Endringer under Utenriksdepartementets budsjett

5.1 Innretning av norsk sivil støtte til Ukraina

For 2023 foreslår regjeringen at 7,5 mrd. kroner av Nansen-programmets midler fordeles til sivil støtte under Utenriksdepartementet. I tillegg foreslås det en fullmakt til å pådra forpliktelser på inntil 75 mrd. kroner til Nansen-programmet for Ukraina som omfatter sivil og militær støtte i perioden 2023–2027, jf. forslag til romertallsvedtak II.

Bidrag til reparasjon og gjenoppbygging av ødelagt infrastruktur, kontinuitet i realøkonomien og støtte til statens og lokale myndigheters drift, vil være viktig i 2023. En betydelig andel av den sivile støtten vil også gå til humanitær bistand. Humanitær innsats vil ha prioritet så lenge det er store humanitære behov. Innsatsen for rydding av miner og eksplosiver er trappet betydelig opp og vil gis økt prioritet. Humanitær bistand skal også brukes til å hjelpe flyktninger i Ukrainas naboland. Midler fra rammen for Nansen-programmet kan brukes til sivil støtte for å avhjelpe konsekvensene av krigen mot Ukraina for Moldova.

Humanitær bistand

Den humanitære innsatsen skal bidra til at nødlidende, herunder barn, flyktninger og fordrevne får nødvendig beskyttelse, assistanse og livsviktig bistand i lys av humanitære behov og i tråd med humanitære prinsipper. Minerydding og humanitær assistanse til husly, mat, vann og sanitær, utdanning, helsehjelp og psykososial støtte, samt beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold er blant de områder som vil bli høyt prioritet for 2023.

Kontantbasert bistand vil fortsatt være et viktig virkemiddel i den humanitære innsatsen. FN, Røde Kors-bevegelsen, EUs sivile beredskapsmekanisme (UCPM), samt norske og internasjonale humanitære organisasjoner vil være viktige partnere.

Øvrig sivil støtte

Ukrainske myndigheter vil ha store behov for støtte til å opprettholde grunnleggende tjenester, samt betale pensjoner og lønninger. Norge vil fortsette å gi driftsstøtte til ukrainske myndigheter gjennom Verdensbanken. Vi vil også vurdere å støtte regionale og lokale myndigheter. Også slik støtte vil gå gjennom etablerte, internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

Så lenge Russland fortsetter sine målrettede angrep mot sivil infrastruktur vil bidrag til å erstatte og reparere utstyr ha høy prioritet. For bidrag til energisikkerhet og reparasjon og gjenoppbygging av ødelagt infrastruktur vil Verdensbanken og EBRD være særlig aktuelle kanaler. EU-støttede kanaler kan også være aktuelle.

5.2 Tidligere besluttet eller avgitt sivil og humanitær støtte til Ukraina i 2022

For 2022 ble det fra norsk side gitt om lag 6,3 mrd. kroner i sivil og humanitær støtte. Norge var raskt ute med den humanitære støtten, og i 2022 ble det gitt rundt 2,6 mrd. kroner. Av dette gikk:

- 1,26 mrd. kroner til FN-systemet.
- 310 mill. kroner til Den Internasjonale Røde Kors-bevegelsen (Den internasjonale Røde Kors-komiteen og det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger).
- 655 mill. kroner til norske og internasjonale organisasjoner for humanitær innsats, minerydding i Ukraina og flyktningerespons i nabolandene (Caritas, Flyktninghjelpen, Geneva Call, Halo Trust, Kirkens Nødhjelp, Norcap, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna).
- Det ble satt av 365 mill. kroner til EUs sivile beredskapsmekanisme (UCPM) til Ukraina og naboland.

Det ble i tillegg gitt rundt 3,7 mrd. kroner til annen sivil støtte i 2022. Av disse gikk:

- 2 mrd. kroner til innkjøp av gass gjennom Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling (EBRD).
- 1,3 mrd. kroner til Ukraina gjennom Verdensbanken.
- 150 mill. kroner til Moldova gjennom Verdensbanken.
- 130 mill. kroner i EØS-midler til støtte for ukrainske flyktninger i naboland.
- 50 mill. kroner i støtte til matsikkerhet gjennom EBRD.
- 37 mill. kroner i støtte til atomsikkerhet i Ukraina.
- 30 mill. kroner til Nordic Environment Finance Corporation for bærekraftig gjenoppbygging av infrastruktur i Ukraina.
- 6,25 mill. kroner til Helsingforskomiteens arbeid med dokumentasjon av krigsforbrytelser.
- 5 mill. kroner til telt, varmeovner, madrasser osv. i samarbeid med Nord universitet og lokale myndigheter i Ukraina.

5.3 Flyktninger

Det forventes en økt ankomst av flyktninger fra Ukraina i 2023 sammenlignet med prognosene som lå til grunn for utarbeidelsen av Prop. 1 S (2022–2023). Utlendingsdirektoratets (UDI) oppdaterte prognoser fra januar 2023 anslår at det kommer 40 000 flyktninger fra Ukraina og 5 000 fra andre land til Norge i år. Det er betydelig høyere enn anslaget på totalt 14 000 ankomster, fordelt på 10 000 flyktninger fra Ukraina og 4 000 flyktninger fra andre land, i statsbudsjettet for 2023. UDIs høyeste scenario for 2023 er 120 000 ukrainske flyktninger til Norge. Visse utgifter til flyktninger og asylsøkeres opphold i løpet av det første året i Norge kan etter OECDs utviklingskomité DACs retningslinjer klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA). Anslagene for antall ankomster og økte flyktningutgifter er svært usikre. Regjeringen vil i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2023 komme tilbake med oppdaterte anslag for antall flyktninger og den budsjettmessige håndteringen av disse.

5.4 Endringer i budsjettforslaget for 2023

Kap. 140 Utenriksdepartementet

Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan overføres

Ukraina-innsatsen blir den største i norsk bistandshistorie. Et femårig program, i tillegg til den betydelige støtten som allerede er gitt, krever økt kapasitet og kompetanse i forvaltningen til styring og oppfølging av midlene i hele perioden.

En betydelig økning av bistanden til Ukraina over flere år vil kreve et robust oppsett i hele perioden for å sikre styring, koordinering og forsvarlig forvaltning av Utenriksdepartementets midler til Ukraina. Betydningen Russlands krigføring mot Ukraina har for norsk og europeisk sikkerhet, gjør det enda viktigere at norske myndigheter besitter tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om regionen. Mye av koordineringen av støtten til Ukraina vil finne sted i Kyiv og også andre utenriksstasjoner vil bli involvert i oppfølgingen og i koordineringen med andre givere. Dette gjelder i særlig grad EU-delegasjonen i Brussel. EU forventes å få en betydelig koordineringsrolle og det vil være behov for å sekundere norsk personell til samarbeidende institusjoner i Europa og internasjonalt.

I saldert budsjett for 2023 er det allerede bevilget 25 mill. kroner til styrket kapasitet for å følge opp bistanden til Ukraina. Det foreslås ytterligere 5 mill. kroner i 2023. Regjeringen vil komme tilbake med forslag om utgifter til styring og forvaltning av midlene i perioden 2024–2027 for å sikre god og forutsigbar styring av Nansen-programmet for Ukraina.

Det foreslås å øke bevilgningen med 5 mill. kroner.

Kap. 150 Humanitær bistand

Post 70 Nødhjelp og humanitær bistand, kan overføres

Denne posten foreslås økt som en del av den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Regjeringen vil bidra med assistanse og beskyttelse til de mest sårbare rammet av konsekvensene av krigen, som definert av responsplanene til FN og Røde Kors-bevegelsen og i tråd med de humanitære prinsippene.

For å kunne svare raskt og målrettet på humanitære behov, vil midlene kanaliseres gjennom FN-organisasjoner og Røde Kors-bevegelsen. I tillegg vurderes støtte gjennom norske humanitære organisasjoner Utenriksdepartementet har strategiske partnerskapsavtaler med. Partnerskapene med Flyktninghjelpen inkl. Norcap, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Kirkens Nødhjelp og Caritas gir forutsigbarhet både for departementet og organisasjonene, samt en mer effektiv og fleksibel forvaltning.

Det settes av 50 mill. til innsats i Afghanistan, via etablerte kanaler som har demonstrert evne til å levere raskt i en krevende kontekst.

Det foreslås å øke bevilgningen på posten med 1 200 mill. kroner.

Kap. 153 Flyktninger, fordrevne og vertssamfunn

Postene under dette kapittelet foreslås økt som en del av den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger.

Post 70 Flyktninger og internt fordrevne, kan overføres

Regjeringen vil styrke humanitære tiltak for beskyttelse og assistanse til flyktninger, internt fordrevne og vertssamfunn. Dette inkluderer øremerket støtte til FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) og andre humanitære organisasjoner. Særlig viktig er støtte til UNHCR som leder og koordinerer det internasjonale arbeidet med å beskytte og hjelpe flyktninger. Norge vil bidra til arbeidet med å finne bærekraftige løsninger for de store flyktningkrisene og situasjoner med intern fordrivelse. Norge vil også bidra med støtte til humanitære appeller for landsituasjoner med flyktninger og fordrevne. Denne bistanden gis i tråd med de humanitære prinsippene og baseres på en helhetlig vurdering av antall mennesker på flukt med behov for beskyttelse, størrelsen på de humanitære appellene, finansieringsbehov, samt relevante partners tilstedeværelse, tilgang og kapasitet.

Det foreslås å øke bevilgningen med 1 000 mill. kroner.

Post 72 Bærekraftige løsninger og vertssamfunn, kan overføres

Regjeringen vil styrke satsingen på mer varige løsninger for fordrevne og vertssamfunn. Dette omfatter økte bidrag til land i Midtøsten som er rammet av konsekvensene av Ukraina-krigen, inkludert Jordan, Syria og Libanon. Samarbeidet med FNs organisasjon for migrasjon (IOM) om støtte til bærekraftige løsninger for vertssamfunn, fordrevne og utsatte

migranter i det nordlige Afrika, Sahel og på Afrikas Horn prioriteres også. Dette kan omfatte kapasitetsbygging for lokal migrasjonshåndtering og reintegrering i opprinnelsesland.

Det foreslås å øke bevilgningen med 300 mill. kroner.

Kap. 159 Regionbevilgninger

Post 73 Ukraina og naboland, kan overføres

Bevilgningen dekker både humanitær bistand i Ukraina og nabolandene og bidrag til å opprettholde Ukrainas statsfinanser og kritiske infrastruktur. Støtten skal baseres på Ukrainas behov. Deler av bevilgningen kan brukes i Moldova.

Fleksibilitet er avgjørende for rask og effektiv respons. Den humanitære innsatsen og øvrig sivil bistand samles derfor, som i Prop 1 S (2022–2023), under samme post. Den humanitære bistanden forvaltes på samme måte som øvrig norsk humanitær innsats. Den rettes inn mot behov hos de mest sårbare menneskene, herunder barn, i tråd med FNs humanitære appeller og de humanitære prinsippene.

Den humanitære bistanden vil kanaliseres gjennom organisasjoner med dokumentert leveringsevne i komplekse kriser, som FN-organisasjonene, Røde Kors-bevegelsen, norske humanitære aktører som Utenriksdepartementet har strategiske samarbeidsavtaler med, EUs sivile beredskapsmekanisme (UCPM) samt andre aktuelle internasjonale organisasjoner.

Den sivile støtten til Ukraina skal som hovedregel kanaliseres gjennom anerkjente internasjonale institusjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer, herunder EBRD og Verdensbankgruppen.

Det foreslås å øke bevilgningen med 7 495 mill. kroner. I tillegg foreslås det en fullmakt til å pådra forpliktelser på inntil 75 mrd. kroner til Nansen-programmet for Ukraina som omfatter sivil og militær støtte i perioden 2023–2027, jf. forslag til romertallsvedtak II.

Post 75 Afrika, kan overføres

Denne posten foreslås økt som en del av den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Ringvirkninger i Afrika er særlig høye priser på mat, innsatsmidler, kunstgjødsel og energi. I en rekke afrikanske land bruker en gjennomsnittshusholdning nå mer enn halvparten av inntekten på matutgifter. Redusert bruk av gjødsel som følge av økte priser reduserer avlingene. Regjeringen vil styrke innsatsen for matsikkerhet i Afrika sør for Sahara med vekt på helhetlige innsatser som både har umiddelbar effekt og som kan virke forebyggende på fremtidige kriser. Eksempler på tiltak er programmer for distribusjon av egnet såkorn, og kontantoverføringer. Satsingslandene i regjeringens matsikkerhetsstrategi og andre sentrale samarbeidsland vil vektlegges, så vel som lokalsamfunn der klimaendringer, konflikt, prisstigning på mat, og mange fordrevne har ført til stor matusikkerhet. Sistnevnte gjelder særlig land i Vest-Afrika, på Afrikas horn og i Sentral-Afrika.

Norske og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner er viktige kanaler for midlene, sammen med multilaterale aktører, nasjonale og lokale myndigheter.

Det foreslås å øke bevilgningen med 600 mill. kroner.

Kap. 162 Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi

Post 71 Matsikkerhet, fisk og landbruk, kan overføres

Denne posten foreslås økt som en del av den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Det er spesielt viktig å bidra til at innsatsvarer som kunstgjødsel og såvarer når ut til bøndene før vekstsesongen. Tiltak i Afrika vil prioriteres. Støtten vil kanaliseres gjennom partnere med god tilstedeværelse, tilgang og kapasitet, som for eksempel Verdens matvareprogram (WFP), FNs ernærings- og landbruksorganisasjon (FAO), FNs fond for landbruksutvikling (IFAD) og sivilt samfunn. Regjeringen vil styrke innsats for matsikkerhet gjennom sivil samfunn og det foreslås en ekstraordinær utlysning på inntil 500 mill. kroner.

Det foreslås å øke bevilgningen med 1 500 mill. kroner.

Kap. 172 Multilaterale finansinstitusjoner og gjeldslette

Post 70 Verdensbanken, kan overføres

Denne posten foreslås økt som del av den ettårige ekstrabevilgningen til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Verdensbanken og giverlandene planlegger en ekstraordinær, frivillig giverlandspåfylling av Kriseresponsvinduet i Verdensbankens fond for de fattigste landene, IDA, parallelt med at giverlandene vil mobilisere ekstrabidrag til Ukraina gjennom IDA. De to innsatsene vil få hvert sitt givervindu i ett og samme program (*Special IDA Program for Ukraine Recovery & Crisis Response*). IDAs *Crisis Response Window* støtter spesielt hardt kriserammede lavinntektsland, i økende grad gjennom matsikkerhetstiltak i de fattigste afrikanske landene. Siden juli 2022 har alle akutte krisetildelinger i kriseresponsvinduet gått til matsikkerhetstiltak, 66 pst. av midlene til afrikanske land. Kriseresponsvinduet er nå gjenstand for historisk høy etterspørsel og forventes å gå tomt for midler uten ekstraordinære bidrag fra giverland. Gitt IDAs finansieringsmodell vil hver giverkrone kunne gi 1,50 kroner i krisebistand til de fattigste landene på svært myke lånevilkår eller rene gavevilkår.

Det foreslås å øke bevilgningen med 400 mill. kroner til Kriseresponsvinduet i Verdensbankens fond for de fattigste landene, IDA.

6 Endringer under Forsvarsdepartements budsjett

6.1 Innretning av norsk militær støtte til Ukraina i 2023–2027

For 2023 foreslår regjeringen at 7,5 mrd. kroner av Nansen-programmets midler fordeles til militær støtte under Forsvarsdepartementet. I tillegg foreslås det en fullmakt til å pådra forpliktelser på inntil 75 mrd. kroner til Nansen-programmet for Ukraina som omfatter sivil og militær støtte i perioden 2023–2027, jf. forslag til romertallsvedtak II.

Ett år etter Russlands angrep på Ukraina er behovet for militær støtte stadig akutt. Militær støtte må komme frem til rett tid og i tilstrekkelig omfang slik at Ukrainas motstandskraft opprettholdes og at deres evne til å forsvare seg styrkes. De gjentakende russiske angrepene mot sivilbefolkningen og mot kritisk infrastruktur forsterker behovet. På grunn av krigens uforutsigbarhet, og bl.a. fordi vestlig forsvarsindustri på kort sikt har utfordringer med å dekke Ukrainas behov, vil donasjoner fra vestlige lands forsvarsbeholdninger fortsatt være nødvendig.

Nye donasjoner fra norsk forsvarssektor vil kunne påvirke vår egen operative evne og beredskap i en periode frem til donerte kapasiteter er gjenanskaffet. Samtidig er også Ukrainas forsvarskamp viktig for våre nasjonale interesser. Videre donasjoner av materiell fra forsvarssektoren må derfor vurderes nøye med hensyn til både egne nasjonale beredskapsbehov, Forsvarets operative evne og målet om at Ukraina ikke taper krigen. Dette er en balansegang som vurderes i en felles vestlig sikkerhetspolitisk kontekst sammen med våre allierte og partnere, og som må forstås i lys av den stadig mer prekære sikkerhetssituasjonen Ukraina står overfor.

Donasjoner av materiell anskaffet gjennom internasjonale samarbeid og mekanismer er sentrale og vil kunne være nødvendig i hele programperioden. Slike donasjoner er særlig viktige for den langsiktige støtten til Ukraina og for å opprettholde tilgang til forsvarsmateriell som forbrukes i stort omfang. Donasjoner og anskaffelser gjennom internasjonale samarbeid og mekanismer vil også bidra til å standardisere materiellet Ukraina mottar. Standardisering er igjen med på å øke stridseffektiviteten, operativt samvirke, logistisk understøttelse og reservedelstilgang, og vil således kunne bidra til å styrke den samlede ukrainske forsvarevnen.

Det er også aktuelt å donere materiell anskaffet direkte fra industrien. Slike donasjoner kan skje på nasjonal basis eller i samarbeid med andre land der behovene kan møtes mer effektivt og i tilstrekkelig omfang gjennom flernasjonalt samarbeid. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har medført økt etterspørsel etter militært materiell. Vestlig forsvarsindustri klarer ikke å møte den økte etterspørselen med dagens produksjonskapasitet. Donasjoner av materiell til Ukraina direkte anskaffet fra industrien kan bidra til økt forutsigbarhet for forsvarsindustrien, og til økt produksjonskapasitet på sikt.

Trening og opplæring av ukrainsk personell er avgjørende for de ukrainske styrkenes utholdenhet og forsvarevne. Det bidrar også til gjenoppbygging av militær kapasitet som vil være viktig på sikt. Etter ett år med krig er slitasjen på personell stort. Det er behov for både grunnleggende utdanning og spesialisttrening av soldater. Videre må ukrainsk

personell få støtte til opplæring og utdanning i bruk og vedlikehold av materiell og våpensystemer som doneres. Dette inkluderer nødvendig understøttelse for å gjennomføre vedlikehold og reparasjoner fortløpende. Den militære støtten må innrettes slik at disse behovene ivaretas på en god og fleksibel måte gjennom hele programperioden. Norsk støtte til trening og utdanning vil gjennomføres koordinert med øvrige treningsinitiativer og i samarbeid med andre land.

Særlig om samtykke for donasjoner av materiell fra Forsvaret

Donasjoner av Forsvarets materiell vil kunne medføre en forminskning av forsvarsmakten i en tidsbegrenset periode inntil materiellet er gjenanskaffet. En slik forminskning krever at Stortinget samtykker, jf. Grunnloven § 25.

I Stortingets behandling av Innst. 34 S (2021–2022) til Prop. 142 S (2021–2022) ble Forsvarsdepartementet gitt samtykke til å kunne foreta donasjoner av materiell fra Forsvaret med en verdi på inntil 3 mrd. kroner i 2022–2023. Regjeringen ønsker å gjennomføre donasjoner av materiell fra Forsvarets struktur i 2023 som forutsetter et nytt vedtak i Stortinget. Derfor fremmer regjeringen i denne proposisjonen et forslag om å utvide Stortingets samtykke, jf. forslag til romertallsvedtak III.

Regjeringens forslag er at Stortingets årlige samtykke gjelder donasjoner fra forsvarssektoren innenfor Nansen-programmet som ikke går utover en tilstrekkelig nasjonal responsevne. Samtykket foreslås ikke begrenset oppad til et bestemt beløp. Innenfor samtykket vil regjeringen foreta donasjoner av materiell fra forsvarssektoren som anses som særlig viktig for å bidra til Ukrainas forsvarskamp. Helhetlige vurderinger av konsekvensene for Forsvarets operative evne og nasjonal beredskap skal ligge til grunn for regjeringens beslutninger om slike donasjoner, særlig i lys av våre nasjonale og alliertes interesser, Norges geografiske plassering og naboskap til Russland. Regjeringen vil videreføre en restriktiv linje når det gjelder eventuelle donasjoner som kan få følger for disse forholdene. Vurderingene vil gjøres i lys av Russlands militære kapasiteter og vår egen evne til å gjennanskaffe donerte kapasiteter. Regjeringen vil informere Stortinget på hensiktsmessig måte om videre donasjoner.

6.2 Tidligere besluttet eller allerede avgitt militær støtte til Ukraina i 2022–2023

I de første dagene etter 24. februar 2022 donerte Norge personlig beskyttelsesutstyr og lett panservern av typen M72 til Ukraina. Siden har det vært en betydelig utvikling i type militært materiell Norge og andre vestlige land har donert. Som redegjort for i Prop. 78 S (2021–2022) og Prop. 142 S (2021–2022) bestod den militære støtten i første halvdel av 2022 av hovedsakelig utrangert materiell eller overskuddsmateriell fra Forsvarets beholdninger. Innledningsvis omfattet donert materiell beskyttelsesutstyr, forbruksmateriell og kjøretøy, men raskt deretter også artilleriskyts og -ammunisjon, luftvern, panservern og andre former for støtte slik, som trening og opplæring. Gjennom sommeren og høsten 2022 ble det også lagt mer vekt på anskaffelser av fabrikknytt materiell og tilskudd til dette gjennom multinasjonale fond og samarbeidsmekanismer.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022 og behandling av Innst. 450 S (2021–2022) til Prop. 78 S (2021–2022) bevilget Stortinget 400 mill. kroner til innkjøp av militært materiell til Ukraina gjennom det britiskledede fondet *International Fund for Ukraine* (IFU). I tillegg har Stortinget i 2022 og 2023 bevilget henholdsvis 3 mrd. kroner og 1 mrd. kroner til militær støtte til Ukraina, jf. Stortingets behandling av Innst. 34 S (2021–2022) til Prop. 142 S (2021–2022) og Innst. 7 S (2022–2023) til Prop. 1 S (2022–2023). Disse midlene er i sin helhet omsatt eller bundet opp til ulike former for militær støtte. Bevilgningen for 2022 ble bl.a. omsatt i tilskudd til *International Fund for Ukraine* (IFU), *NATOs Comprehensive Assistance Package for Ukraine* (CAP) og treningsprogrammet i *EU Military Assistance Mission Ukraine* (EUMAM). Videre har bevilgningen for 2022 blitt benyttet til norske anskaffelser av materiell direkte fra leverandør for videre donasjon. Dette omfatter bl.a. vinterutrustning til ukrainske styrker, panservernraketter og militære ambulansebusser. Norge har samarbeidet med andre land og bidratt finansielt for å donere et feltsykehus fra Estland og artilleriskyts fra Slovakia.

Forsvaret har også bidratt til trening og opplæring av ukrainsk personell i 2022 og vil øke treningsbidragene i 2023 i rammen av Stortingets bevilgning til formålet, jf. Stortingets behandling av Innst. 7 S (2022–2023) til Prop. 1 S (2022–2023). Forsvaret bidrar bl.a. med instruktørstøtte til det britiske treningsinitiativet *Operation Interflex* og til et flernasjonalt eksplosiv- og mineryddingsprogram som skal gjennomføres i Litauen. Regjeringen har også besluttet at Forsvaret skal tilby spesialistutdanning for ukrainske styrker i Norge i 2023.

6.3 Endringer i budsjettforslaget for 2023

Regjeringens forslag til et flerårig Nansen-program for Ukraina innebærer at verdien av Norges militære støtte til Ukraina økes med 7,5 mrd. kroner i 2023.

Norsk støtte i 2023 vil, med utgangspunkt i tidskrisiske ukrainske behov, i hovedsak skje gjennom donasjoner gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer, trening og opplæring av ukrainsk personell samt donasjoner av tilgjengelig materiell fra Forsvaret direkte til Ukraina. Det er også aktuelt med donasjoner av materiell anskaffet direkte fra industrien.

Donasjoner av materiell fra Forsvaret inngår i den samlede verdien av militær støtte. Materiell donert til Ukraina fra Forsvarets operative struktur skal som hovedregel gjenanskaffes. I tilfeller hvor donasjoner av militært materiell medfører et behov for å gjenanskaffe eller erstatte det donerte materiellet, legges anskaffelseskostnaden til grunn ved beregning av Norges støtte til Ukraina. I tilfeller hvor det donerte materiellet er utgått eller planlagt utgått av Forsvarets operative struktur, eller planlagt erstattet av nytt materiell, legges bruksverdien eller antatt salgsverdi til grunn ved beregning av Norges støtte til Ukraina.

Regjeringen legger, på nåværende tidspunkt, opp til å donere materiell fra Forsvarets struktur for en verdi eller beregnet utgift til gjenanskaffelse på til sammen 2 766 mill. kroner, som vil inngå i den samlede støtten på 7,5 mrd. kroner. Av dette er 86 mill. kroner

materiell som ikke skal gjenanskaffes og 2 680 mill. kroner i materiell som skal gjenanskaffes i senere år.

Kap. 1700 Forsvarsdepartementet

Post 79 Militær støtte til Ukraina, kan overføres, kan nyttes under kap. 1710, post 01 og 47, kap. 1720, post 01 og kap. 1760, post 01 og 45

Regjeringen foreslår å øke bevilgningen på posten og midlene skal som utgangspunkt benyttes til tilskudd til egnede internasjonale finansieringsmekanismer for militær støtte til Ukraina. Støtten vil innrettes på samme måte som tidligere donasjoner gjennom internasjonale mekanismer og enkelttilskudd i samarbeid med andre land.

Regjeringen foreslår også et tilskudd til European Peace Facility på 250 mill. kroner i 2023. Formålet med tilskuddet er å legge til rette for donasjon av stridsvognammunisjon og -reservedeler til Ukraina gjennom EUs fond for fredsoperasjoner og krisehåndtering.

I tillegg foreslås det en fullmakt til å pådra forpliktelser på inntil 75 mrd. kroner til Nansen-programmet som omfatter sivil og militær støtte i perioden 2023–2027, jf. forslag til romertallsvedtak II.

Ukrainas behov kan endre seg. Det er derfor behov for fleksibilitet. Midlene på posten vil også vurderes anvendt innenfor de fire formene for militær støtte som omtalt i kapittel 2.2.2. Ved behov vil regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett og nysaldert budsjett for 2023 med forslag til justert bevilgning på posten og fordeling mellom kapitler og poster.

Det foreslås å øke bevilgningen med 4 373 mill. kroner.

Kap. 1720 Forsvaret

Post 01 Driftsutgifter

Denne posten foreslås økt for å dekke Forsvarets utgifter til trening av ukrainsk personell, anskaffelse av nødvendig utstyr og gjenanskaffelse av materiell donert i forbindelse med treningen. Midlene skal også benyttes til å dekke Forsvarets utgifter knyttet til klargjøring og transport av donasjoner til Ukraina.

Det foreslås å øke bevilgningen med 347 mill. kroner.

Kap. 1760 Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold

Post 01 Driftsutgifter, kan nyttes under kap. 1760, post 45

Denne posten foreslås økt for å dekke Forsvarsmateriells merutgifter knyttet til klargjøring og transport av donasjoner til Ukraina.

Det foreslås å øke bevilgningen med 14 mill. kroner.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)

I

I statsbudsjettet for 2023 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
140		Utenriksdepartementet	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , økes med fra kr 133 383 000 til kr 138 383 000	5 000 000
150		Humanitær bistand	
	70	Nødhjelp og humanitær bistand, <i>kan overføres</i> , økes med	1 200 000 000

		fra kr 3 901 289 000 til kr 5 101 289 000	
153		Flyktninger, fordrevne og vertssamfunn	
	70	Flyktninger og internt fordrevne, <i>kan overføres, økes med</i>	1 000 000 000
		fra kr 1 320 000 000 til kr 2 320 000 000	
	72	Bærekraftige løsninger og vertssamfunn, <i>kan overføres, økes med</i>	300 000 000
		fra kr 809 504 000 til kr 1 109 504 000	
159		Regionbevilgninger	
	73	Ukraina og naboland, <i>kan overføres, økes med</i>	7 495 000 000
		fra kr 1 975 000 000 til kr 9 470 000 000	
	75	Afrika, <i>kan overføres, økes med</i>	600 000 000
		fra kr 2 381 193 000 til kr 2 981 193 000	
162		Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi	
	71	Matsikkerhet, fisk og landbruk, <i>kan overføres, økes med</i>	1 500 000 000
		fra kr 1 651 966 000 til kr 3 151 966 000	
172		Multilaterale finansinstitusjoner og gjeldslette	
	70	Verdensbanken, <i>kan overføres, økes med</i>	400 000 000
		fra kr 1 276 318 000 til kr 1 627 318 000	
1700		Forsvarsdepartementet	
	79	Militær støtte til Ukraina, <i>kan overføres, kan nyttes under kap. 1710, post 01 og 47, kap. 1720, post 01, og kap. 1760, post 01 og 45, økes med</i>	4 373 000 000
		fra kr 572 000 000 til kr 4 945 000 000	
1720		Forsvaret	
	01	Driftsutgifter, <i>økes med</i>	347 000 000
		fra 35 432 556 000 til 35 779 556 000	
1760		Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold	
	01	Driftsutgifter, <i>kan nyttes under kap. 1760, post 45</i>	14 000 000
		fra 2 106 718 000 til 2 120 718 000	

II

Stortinget samtykker i at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet kan pådra forpliktelser om sivil og militær støtte gjennom Nansen-programmet for Ukraina innenfor en samlet ramme på 75 mrd. kroner i perioden 2023–2027.

III

Stortinget samtykker til at Forsvarsdepartementet i 2023 innenfor rammen av Nansen-programmet kan foreta donasjoner av materiell fra forsvarssektoren som anses som særlig viktig for å bidra til Ukrainas forsvarskamp. Helhetlige vurderinger av konsekvensene for Forsvarets operative evne og nasjonal beredskap skal ligge til grunn for regjeringens beslutninger om slike donasjoner. Innenfor gjeldende samtykke skal beslutninger om donasjoner fra forsvarssektoren ikke gå ut over en tilstrekkelig nasjonal responsevne.

Foreløpig utgave