

Fra: Afghanistankomiteen (NAC)

Til: Utenriksdepartementet / Prosjekt Vendepunkt

Dato: Mai 2026

Innspill til Prosjekt Vendepunkt: Norge trenger en tydelig politikk for verdens aller fattigste

I dag lever 72 prosent av verdens ekstremt fattige i kontekster med høy og ekstrem sårbarhet – og uten målrettet innsats vil denne andelen vokse til 92 prosent innen 2040 (OECD, States of Fragility 2025)

Afghanistankomiteen mener at en fremtidig norsk utviklingspolitikk må adressere verdens fattigdomsutfordring. Vår overordnede anbefaling til Prosjekt Vendepunkt er at vi foreslår en geografisk konsentrasjon av bistand forankret i OECDs multidimensjonale rammeverk for sårbarhet, med fokus på land der Norge har særlig kompetanse, nettverk og mulighet til å gjøre en forskjell.

Prosjekt Vendepunkt stiller viktige spørsmål om fremtidig norsk utviklingspolitikk og hva Norges rolle skal være i en verden med dramatiske bistandskutt.¹ Bare mellom 2022 og 2025 så har 40 prosent av finansieringen forsvunnet, noe som beskrives som en finansieringskollaps av en generasjonell karakter.² Norge var det eneste OECD-landet som ga en prosent av brutto nasjonalinntekt til bistand i 2025.³ Selv om 2025-tallene illustrerer at Norge er en forutsigbar partner for utvikling i urolige tider, er det nødvendig at Norge tar noen viktige valg om hvor man retter innsatsen og hvor man har best forutsetning til å gjøre størst mulig forskjell.

Forankring i OECDs rammeverk

Norsk og internasjonal bistand har over tid blitt vridd fra land med høy eller ekstrem sårbarhet til land med moderat sårbarhet. Dette er stikk i strid med OECDs anbefalinger. OECD er den ledende internasjonale institusjonen som jobber med bistandsfaglige anbefalinger og prioriteringer, og det er forventet at Norge skal følge anbefalingene i kraft av sitt medlemskap. Bistand til de fattigste landene (til de minst utviklede landene og andre lavinntektsland) falt med 2,3 milliarder kroner i 2024.⁴ Vi mener denne trenden må reverseres. Prosjekt Vendepunkt og fremtidig norsk utviklingspolitikk bør ha som uttalt mål å prioritere de aller fattigste landene.

Afghanistankomiteen foreslår at en norsk politikk for å nå de aller fattigste forankres i OECDs multidimensjonale rammeverk for sårbarhet. OECDs rammeverk for sårbare stater er et objektivt grunnlag for geografisk konsentrasjon av bistand. Rammeverket forener sikkerhetspolitiske og solidaritetsbaserte begrunnelser – gjennom en politikk som er utformet for å nå verdens aller fattigste, samt bidra til å forhindre og forebygge konflikter som har store geopolitiske konsekvenser.

ANBEFALINGER

1. Geografisk konsentrasjon basert på OECDs multidimensjonale rammeverk for sårbare stater

Norge bør utvikle en dedikert politikk for ekstremt sårbare stater, forankret i OECDs multidimensjonale rammeverk som definerer sårbarhet langs seks dimensjoner: økonomisk, miljømessig, menneskelig, politisk, sikkerhetsmessig og samfunnsmessig. OECD er tydelig på at land som scorer høyt på flere dimensjoner samtidig krever en kvalitativt annen tilnærming enn land med mer avgrenset sårbarhet. OECD slår fast at å opprettholde fokus på de som er lengst bak er viktigere enn noensinne – både som et globalt fellesgode og som en geopolitisk nødvendighet.

2. Langsiktig og helhetlig engasjement der Norge har komparativt fortrinn

Geografisk konsentrasjon må kombineres med langsiktige, forutsigbare rammer for norsk innsats i land der Norge allerede har dokumentert erfaring og sterk kontekstkunnskap. Dette bygger på kompetanse som allerede finnes i UD, Norad og norsk sivilsamfunn – og som ikke lar seg bygge opp raskt dersom engasjementet svekkes. Den tematiske innsatsen bør konsentreres om områder der Norge har historisk komparativ styrke: utdanning, helse, matsikkerhet og naturforvaltning. I ekstremt sårbare stater der humanitære kriser og langsiktige utviklingsbehov er uløselig sammenvevd, må humanitær-utviklings-fred-nexus gjelde som operativt prinsipp, med fokus på forebygging og adressering av de underliggende årsakene til fattigdom i hver enkelt kontekst.

Det analytiske grunnlaget: OECDs rammeverk

Det analytiske grunnlaget for Afghanistankomiteens anbefalinger er OECDs States of Fragility, som er et anerkjent rammeverk for analyse og kartlegging av sårbarhet på tvers av politiske, økonomiske, menneskelige og sikkerhetsmessige dimensjoner. OECDs *States of Fragility*-rapporten, sist utgitt i 2025, definerer sårbarhet som kombinasjonen av eksponering for risiko og utilstrekkelig evne hos stat, system og lokalsamfunn til å håndtere disse risikoene

Risikobilde

OECDs rammeverk er tydelig på at manglende engasjement i ekstremt sårbare stater innebærer en betydelig risiko og har konsekvenser som strekker seg langt utover de landene det gjelder. Sårbarhet økte mest langs de politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske dimensjonene i 2025, drevet av geopolitisk konkurranse, kampen om energisikkerhet, stigende gjeld og økt villighet til å bruke vold. Sammenbrudd i tjenester, geopolitisk vakuum, regional destabilisering og migrasjon er ikke atskilte problemer – de er sammenvevde og selvforsterkende dynamikker som rammer befolkningene i sårbare

stater direkte, men som også produserer ringvirkninger som treffer Europa og den vestlige verden.

OECD slår fast at dette ikke bare er et utviklingspolitisk, men et geopolitisk problem: å opprettholde fokus på dem som er lengst bak, er viktigere enn noensinne – både som et globalt fellesgode og som en geopolitisk nødvendighet.⁶

Afghanistan: et illustrerende case

Det globale sjokket fra COVID-19, Russlands invasjon av Ukraina og klimaendringer fortsetter å ramme hardest i kontekster med høy og ekstrem sårbarhet, der de forsterker eksisterende risikoer og undergraver allerede svake kilder til motstandskraft. Afghanistan er et illustrerende case som et av de tre mest sårbare landene på tvers av alle OECD sårbarhetsindikatorene med svært høy sårbarhet i nesten alle dimensjonene som OECD måler.⁷ Notre Dames adaption index som måler hvor sårbare land er for klimaendringer og hvor godt de er forberedt på å møte dem, rangerer Afghanistan som nr. 181 av 187 land.⁸ Afghanistan er rangert som det aller verste landet for kvinner og jenter å bo i Georgetown Women Peace and Security Index.⁹ Landet preges av langvarig konflikt, autoritært styre, økonomisk stagnasjon og store humanitære behov.¹⁰ OECD viser til at klimaendringene fører til tørke og flom som reduserer jordbruksproduksjonen og forverrer matsikkerheten i landet. Regionale spenninger forverrer situasjonen ytterligere: siden september 2023 har over 5,4 millioner afghanske statsborgere blitt returnert eller deportert fra Iran og Pakistan, hvorav nær 2,9 millioner i 2025 alene – 67 prosent tvangsdeportert.¹¹ I tillegg preges landet av geopolitisk usikkerhet etter USA og Israels angrep på Iran, og Pakistans deklarasjon av krig mot Talibanstyret i februar 2026 – der Pakistan erklærte «åpen krig» og gjennomførte luftangrep mot Kabul og Kandahar.¹² Siden februar 2026 er over 115 000 mennesker internt fordrevet som følge av konflikten. Alt dette presses inn i et samfunn der nesten halvparten av befolkningen allerede er avhengig av humanitær bistand for å overleve.

Geopolitisk risiko

Det geopolitiske risikobildet forsterker dette ytterligere. Norges og Europas oppmerksomhet er rettet mot Europa grunnet Russlands angrepskrig i Ukraina. Samtidig åpner det seg et sikkerhetspolitisk vakuum etter dramatiske bistandskutt i ekstremt sårbare land. Sårbarhet instrumentaliseres aktivt for politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige formål av en rekke aktører, og reverserer ofte utviklingsgevinster oppnådd over tiår. Russland har systematisk benyttet Wagner-gruppens etterfølgere og statlige aktører til å etablere innflytelse i Sahel og Sentral-Afrika der vestlig nærvær er svekket.¹³ Kina har brukt infrastrukturinvesteringer og lånediplomati for å forankre strategiske interesser i sårbare stater i Afrika og Sørøst-Asia.¹⁴ Sahel og Afrikas Horn er blitt arenaer for intensiverende geopolitisk konkurranse, der Tyrkia, Kina, Russland og Golfstatene søker å fylle vakuemet etter svekket vestlig nærvær.¹⁵ For Norge og Europa betyr dette at fravær av oppmerksomhet og satsing på de mest sårbare statene er abdikasjon av innflytelse til aktører som har motstridende interesser og mål enn tradisjonelle givere.

Migrasjonsutfordringer

Migrasjonspress er en av følgene av ekstrem sårbarhet som fører til politiske utfordringer i Europa. Afghanske borgere utgjorde det tredje største antallet asylsøkere i EU i 2024 med 72 155 søknader – etter Syria og Venezuela – og Afghanistan hadde vært det nest største opprinnelseslandet seks år på rad ¹⁶ Men bildet er bredere enn ett enkelt land: fra Sudan, Somalia, Sentral-Afrika og Sahel genereres tilsvarende fortrenningsdynamikker som legger vedvarende press på europeiske asylsystemer og yttergrenser. Dette er ikke tilfeldige kriser – det er strukturelle konsekvenser av at sårbarhet får utvikle seg uten tilstrekkelig internasjonal respons.

Demografi - unge som ressurs eller risiko

Den demografiske dimensjonen forsterker dette bildet ytterligere. Kontekster med høy og ekstrem sårbarhet kjennetegnes av store og voksende ungdomspopulasjoner – nettopp i land der utdanning, arbeid og fremtidsutsikter mangler. Unge mennesker uten tilgang til livsmuligheter er den primære rekrutteringsbasen for væpnede grupper, kriminelle nettverk og irregulær migrasjon. De 2 milliardene mennesker som i dag lever i slike kontekster utgjør 72 prosent av verdens ekstremt fattige – en andel som kan stige til 92 prosent innen 2040. Denne risikoen lar seg ikke håndtere gjennom grensekontroll og restriktiv innvandringspolitikk alene. Den krever langsiktig investering i de samfunnene der den oppstår – noe som igjen forutsetter at donorer som Norge opprettholder et vedvarende og substansielt engasjement i de mest sårbare statene.

Norsk komparativt fortrinn: Hvor kan vi gjøre størst forskjell?

Prosjekt Vendepunkt er tydelig på at fremtidig bistand må baseres på hvor Norge kan bidra mest. For sårbare stater bør tre kriterier gjelde: tematisk kompetanse, institusjonell tilstedeværelse over tid og strategisk prioritering.

Norge har gjennom tiår bygget opp bred kompetanse i noen av verdens mest krevende kontekster. I Afghanistan, Somalia og Sahel-regionen har norske myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og multilaterale partnere investert i langsiktige relasjoner, lokal forankring og sektorspesifikk kunnskap – innen utdanning, helse, matsikkerhet og styresett. Denne typen institusjonell kapital lar seg ikke bygge opp raskt, og den forsvinner fort dersom engasjementet svekkes. En stor evaluering av norsk bistand til Somalia fant at Norge hadde engasjert seg i små, men risikofylte statsbyggingsprosjekter som neppe ville blitt skikkelig etablert uten norsk støtte. ¹⁷ Det illustrerer at selv begrenset, målrettet og vedvarende norsk innsats kan utgjøre en reell forskjell i kontekster der andre aktører ikke er til stede.

Afghanistan representerer et særlig viktig tilfelle. I Afghanistan har overgangen fra væpnet konflikt til en form for fred ført til lavere sikkerhetsmessig sårbarhet, men de andre dimensjonene av sårbarhet – politisk, menneskelig, samfunn- og miljømessig – forblir kritiske. ¹⁸ Nesten halvparten av befolkningen, rundt 22,9 millioner mennesker, vil trenge humanitær bistand for å overleve i 2025, på grunn av begrenset kapasitet til å

møte både kroniske og akutte behov.¹⁹ Læring fra Afghanistan er systematisert gjennom to NOUer. Dette er et unikt grunnlag å bygge videre på, nettopp fordi vi vet hva som har gått feil - og hva som faktisk gir gode resultater. En studie utført av Afghanistankomiteen på oppdrag fra Afghanistanutvalget kartla alle 133 skoler Norge finansierte i Faryab-provinsen mellom 2006 og 2021. Funnene er slående: 131 av skolene er fortsatt i full drift, de hadde rundt 60 000 elever daglig i 2024, og flertallet av elevene er jenter. Kvinnelige lærere er flere, og har høyere utdanning enn nasjonale gjennomsnitt. Dette dokumenterer at effekten av en helhetlig og langsiktig utdanningsbistand i Faryab, med dyp lokal forankring, kan gi resultater som overlever selv de mest krevende politiske skifter, og at den institusjonelle kompetansen og nettverket Norge har bygget over tiår i Afghanistan gir et unikt utgangspunkt for å sikre at bistanden faktisk når frem også under Talibans styre.

Det avgjørende poenget er at et komparativt fortrinn ikke bare handler om hva Norge er gode på tematisk og har erfaring og kunnskap, men om hvor norsk innsats er vanskeligst å erstatte. I de mest sårbare statene – der andre donorer trekker seg ut, der markedet ikke fungerer og der statlige strukturer er svake – er vedvarende norsk sivil engasjement en av de få kanalene som fungerer. Det er her norsk bistand har størst marginalverdi.

Taliban-regimet i Afghanistan og juntaene i Sahel representerer legitimitetsutfordringer for bistandsforvaltning. Ifølge States of Fragility 2025 er offisiell bistand til fred og konfliktforebygging i kontekster med høy og ekstrem sårbarhet på sitt nest laveste nivå siden 2004. Samtidig har humanitær bistand til de samme kontekstene nådd rekordnivå.²⁰ Afghanistanutvalget har en tydelig anbefaling om at Norge må videreføre freds- og konfliktdiplomati. Det var det området der Norge var nærmest å gjøre en forskjell.²¹ OECD er tydelige på behovet for forebyggende, langsiktig og helhetlig bistand, og at giverland må bevege seg bort fra en reaktiv humanitær bistandspolitikk. Norsk vilje til å snakke med alle parter, også dem vi er mest uenig med er et komparativt fortrinn, som posisjonerer Norge til å gjøre en forskjell i de mest krevende kontekstene.

Referanser

1. Aukrust, Å. (2026). Innledning på åpent møte om Prosjekt Vendepunkt, 10. mars 2026. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utviklingsministerens-innledning-om-vendepunkt-for-norges-utviklingspolitikk/id3151775/>
2. Refugees International (2026). A Generational Collapse: Tracking the Toll of Trump's Humanitarian Aid Cuts. <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/a-generational-collapse-tracking-the-toll-of-trumps-humanitarian-aid-cuts/>
3. Norad (2026). Tall som teller – Statistikk over norsk utviklingsbistand i 2025. <https://www.norad.no/publikasjoner/2026/tall-som-teller---statistikk-over-norsk-utviklingsbistand-i-2025/>
4. Norad (2025). Historisk nedgang i bistand internasjonalt [pressemelding, 13. mai 2025]. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18525876/historisk-nedgang-i-bistand-internasjonalt?publisherId=17847443&lang=no>
5. OECD (2025). *States of Fragility 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/81982370-en>
6. OECD (2025). *States of Fragility 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/81982370-en>
7. OECD (2025). *States of Fragility 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2025_81982370-en.html
8. Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN). Country Index – Afghanistan. University of Notre Dame. <https://gain-new.crc.nd.edu/country/afghanistan>
9. Georgetown Institute for Women, Peace and Security & PRIO (2025). Women, Peace and Security Index 2025/26. <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2025/10/WPS-Index-2025-Report.pdf>
10. UNICEF Afghanistan (2026). Humanitarian Situation Report, 1–31 January 2026. <https://www.unicef.org/afghanistan/documents/unicef-afghanistan-humanitarian-situation-report-1-31-january-2026>
11. UNHCR (2026). Afghanistan Situation – Operational Data Portal. <https://data.unhcr.org/en/situations/afghanistan>
12. OCHA (2026). Afghanistan Situation Update #1: Humanitarian Impact of Afghanistan-Pakistan Military Escalation, 5. mars 2026. <https://www.unocha.org/publications/report/afghanistan/afghanistan-situation-update-1-humanitarian-impact-afghanistan-pakistan-military-escalation-5-march-2026>
13. Georgetown Journal of International Affairs (2025). Russia in Africa: Private Military Proxies in the Sahel, 24. mars 2025. <https://gjia.georgetown.edu/2025/03/24/russia-in-africa-private-military-proxies-in-the-sahel/>
14. Lowy Institute (u.å.). From Lead Bilateral Banker to Chief Debt Collector: China's Shifting Role in Global Lending. <https://www.lowyinstitute.org/lead-bilateral-banker-chief-debt-collector-china-s-shifting-role-global-lending>

15. International Crisis Group (2025). Watch List 2025 – Spring Update. <https://www.crisisgroup.org/euw/global/watch-list-2025-spring-update>
16. Eurostat (2025). Asylum applications – annual statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics
17. Norad, Evalueringsavdelingen (2020). Evaluation of Norway's Engagement in Somalia 2012–2018 (Rapport nr. 7/2020). <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2020/evaluation-of-norways-engagement-in-somalia-20122018/>
18. OECD (2025). States of Fragility 2025, op.cit. Om Afghanistan: overgang fra konflikt og vedvarende sårbarhet på politisk, menneskelig og samfunnsmessig dimensjon. <https://doi.org/10.1787/81982370-en>
19. OCHA (2024). Afghanistan Humanitarian Needs and Response Plan 2025. <https://www.unocha.org/publications/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-needs-and-response-plan-2025-december-2024>
20. OECD (2025). *States of Fragility 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/81982370-en>
21. NOU 2025: 9. Afghanistanutvalgets rapport. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2025-9/id3136337/>