

Partnerlandstrategi for Palestina¹

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av *St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen)* i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Det overordnede målet for den norske innsatsen i Palestina er en forhandlet to-statsløsning der Israel og Palestina lever side om side i fred og sikkerhet innenfor gjensidig anerkjente grenser. Fred med Israel er en forutsetning for bærekraftig utvikling i Palestina.

Palestina står overfor betydelige utfordringer som er sterkt knyttet til hverandre. Blant disse er *mangelen på suverenitet* over eget territorium som følge av den uløste konflikten med Israel den mest fundamentale. Den *israelske okkupasjonen* av Vestbredden, inkludert Øst-Jerusalem, vedvarer. Utvidelser av israelske bosetninger, ødeleggelse av boliger og begrensninger på handel, bevegelsesfrihet og tilgang til naturressurser er blant utfordringene for befolkningen. *Splittelsen mellom de palestinske styresmaktene* på Vestbredden (PA/Fatah) og palestinske fraksjoner i Gaza (Hamas) hindrer fremgang i fredsprosessen og hemmer stabilitet og politisk og økonomisk utvikling.

¹ Norske myndigheters bruk av betegnelsen «Palestina» henviser til et geografisk område (tidligere omtalt som Det palestinske området), og innebærer ikke en anerkjennelse av Palestina som stat.

Den palestinske myndighetsutøvelsen hemmes av *svakt styresett og korrupsjon*. Palestinerne har imidlertid gjort viktige fremskritt i å utvikle fungerende offentlige institusjoner og tjenesteleveranser til befolkningen, med omfattende bistand fra det internasjonale samfunn. Det gjenstår fortsatt store utfordringer for *institusjonsbyggingen*, inkludert innen energi, helse og utdanning. Videre er befolkningen offer for til dels alvorlige *menneskerettighetsbrudd* utført av egne styresmakter, og sivilsamfunnet er utsatt. Dette gjelder særlig på Gaza, men også på Vestbredden er for eksempel likestilling og ytrings- og pressefriheten under press.

FNs levekårsindeks for 2017 rangerte Palestina som nummer 119 av 189 land, med en verdi på 0,686. I Verdensbankens klassifisering regnes Palestina (Vestbredden og Gaza) som et lavere mellominntektsland. De sosioøkonomiske forholdene er langt bedre på Vestbredden (og Øst-Jerusalem) enn på Gaza. Ikke desto mindre utgjør *begrenset bærekraftig og inkluderende økonomisk utvikling* en sentral utfordring i Palestina som helhet. I *Gaza* utgjør stengningsregimet, inkludert en sjøblokkade, en betydelig begrensning for livsgrunnlaget. Den humanitære og økonomiske situasjonen er prekær. Den ustabile sikkerhetssituasjonen, med gjentatte dødelige trefninger mellom det israelske militæret og palestinske aktører, risikerer stadig å spinne ut av kontroll. *Palestinske flyktninger* i Palestina og i nabolandene er svært sårbare og er avhengige av internasjonal bistand.

De ovennevnte utfordringene er prioriteter for norsk innsats fordi de er sentrale hindringer for å nå det overordnede målet. Videre har Norge over flere tiår opparbeidet betydelig kompetanse og erfaring for å ta tak i disse utfordringene. Innretningen av den norske innsatsen er i stor grad også basert på palestinske myndigheters og befolkningens behov.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Relevante styringsdokumenter for norsk innsats: *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken. Meld. St. 10 (2014-2015)*; *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Meld. St. 24 (2016-2017)*; *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner (2017)*; *Partnerland i utviklingspolitikken. Meld. St. 17 (2017-2018)*; *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats (2018)*; *Regjeringens handlingsplan: Kvinner, fred og sikkerhet (2019-2022)*; og *PAs utviklingsplan «National Policy Agenda 2017-2022»*

PAs utviklingsplan fokuserer på tre pilarer som en forutsetning for en fremtidig palestinsk stat: veien til selvstendighet, reformer av offentlig sektor og bærekraftig utvikling. Med bakgrunn i 2030-agendaen har planen integrert 75 av bærekraftmålenes delmål med særskilt fokus på bærekraftsmål 5, 16 og 17. Den norske innsatsen er basert på nær dialog med PA, er tilpasset de palestinske utviklingsmålene og koordinert med EU og andre nærstående land.

Norske strategiske mål er:

1. Rammebetingelsene for en forhandlet to-statsløsning er forbedret

Bærekraftsmål 16

Prioriterte innsatsområder:

- Legge til rette for dialog mellom israelerne og palestinerne
- Styrke palestinsk forhandlingskompetanse
- Bidra til intern palestinsk forsoning og styrking av PAs kontroll over Gaza;

- Styrke kvinners kapasitet og mulighet for å delta i fredssamtaler. Palestina er et satsningsland for den norske handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet.
- Bidra til en forbedring av institusjonelle og økonomiske rammevilkår.
- Støtte UNRWAs arbeid for palestinske flyktninger.

2. Palestinske myndigheter er bedre i stand til å utøve sine funksjoner, i tråd med demokratiske prinsipper og godt styresett.

Bærekraftsmål 3, 4, 9, 16

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til å bygge velfungerende og ansvarlige offentlige institusjoner, inkludert innsats for antikorrupsjon (PA).
- Bedre tilgangen til bærekraftig energi til en overkommelig pris (PA, Verdensbanken).
- Styrke tilgangen til utdanning (inkludert forbedringer i det palestinske skolepensumet) og helsetilbud (PA, UNRWA og andre).

3. Styrket sivilsamfunn, likestilling og respekt for menneskerettighetene

Bærekraftsmål 5, 11, 16, 17

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte PAs implementering av ratifiserte MR-konvensjoner.
- Gi støtte til palestinske og israelske sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Gi støtte til organisasjoner som arbeider for kvinners rettigheter og likestilling.
- Støtte oppunder kulturelle rettigheter, inkludert kunstnerisk ytringsfrihet og kulturarv.

4. Bedre levekår for den palestinske befolkningen

Bærekraftsmål 1, 2, 3, 6, 7, 16

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte til humanitært arbeid (FN og andre organisasjoner).
- Forbedre innførselen av varer og tjenester til Gaza (Gaza Reconstruction Mechanism).
- Styrke tilgangen til god utdanning og helsetilbud (PA, UNRWA og andre).

Klimatilpasning er integrert i den palestinske utviklingsplanen. Vannmangel og dertil negative konsekvenser for jordbruket, matsikkerhet osv. utgjør en særlig stor trussel. Norge støtter opp om palestinske klimamål med støtten til vann og fornybar energi gjennom Verdensbanken.

Retur og migrasjon inngår som integrert del av norsk utenriks- og utviklingspolitiske samarbeid. Regjeringen skal sikre returavtaler og fungerende returordninger for personer uten krav på beskyttelse og med endelig avslag på opphold i Norge. Det forventes at palestinske myndigheter fortsetter å respektere forpliktelsen om å ta tilbake egne borgere med ulovlig opphold i Norge.

3. Virkemidler for norsk innsats

Giverlandsgruppen for Palestina (Ad Hoc Liaison Committee, AHLC) er den viktigste møteplassen for partene og giverne. Formannskapet i AHLC gir Norge en unik mulighet til å være pådriver for videreført engasjement av det internasjonale samfunnet, og sikre gjennomføring av tiltak i samarbeid med de sentrale aktørene.

Politisk dialog med partene og andre sentrale aktører bidrar til å opprettholde dialogen mellom dem og redusere spenninger, som er forutsetninger for å bygge tillit. Dette vil igjen kunne styrke sikkerheten og stabiliteten i området, og muligheten for en forhandlet to-statsløsning. Nær og bred dialog med PA er også viktig for å oppnå målene på palestinsk side. Forsoning mellom de palestinske fraksjonene på Vestbredden og Gaza er nødvendig for å inngå fred med Israel, og for økonomisk utvikling. Ved å føre en aktiv og balansert politikk har Norge over tid bygget opp tillit til sentrale aktører.

Den bilaterale bistanden til PA inkluderer budsjettstøtte og støtte til spesifikke sektorer som energi, helse og utdanning. Norge har mye å bidra med innen disse sektorene, som er viktige norske satsningsområder globalt. Ved å kanalisere betydelig bistand til PA sikrer man palestinsk eierskap til prioriteringene. Utvikling av velfungerende offentlige institusjoner vil medføre bedre tjenesteleveranser til og levekår for den palestinske befolkningen. Dette vil igjen kunne øke myndighetenes legitimitet overfor befolkningen. Norge vil, i nært samarbeid med andre givere, arbeide for å reformere det palestinske skolepensumet, og bidra til å erstatte dagens fangelønnsordning med en akseptabel løsning. Samarbeid med PA for å gjennomføre MR-konvensjoner vil styrke deres evne til å etterleve MR-forpliktelser. *Den multilaterale bistanden* går blant annet til UNRWAs innsats for å ivareta behovene til, og tilby grunnleggende tjenester for de palestinske flyktningene i Palestina og i nabolandene. Dette er også med på å styrke stabiliteten i området.

I den *humanitære innsatsen* prioriterer Norge leveranser av grunnleggende tjenester innenfor helse, utdanning, matsikkerhet og vann og sanitær i områder hvor PA ikke har mulighet til å ivareta disse behovene (Gaza, Øst-Jerusalem og det israelsk-kontrollerte C-området på Vestbredden). Norsk støtte legger også til rette for enklere innførsel av varer og tjenester til Gaza, som styrker palestinernes evne til å ivareta egne behov. Som kanaler brukes FN-systemet og internasjonale, norske og palestinske partnere, avhengig av deres rolle og evne til å levere på bakken.

Støtte til og nær dialog med palestinske organisasjoner bidrar til å styrke sivilsamfunnet og arbeidet for blant annet MR og likestilling. Samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjoner innen ulike sektorer søker å gjøre dem i bedre stand til å kreve mer ansvarlige, inkluderende og demokratiske myndigheter. Støtten bidrar også til å hegne om rammebetingelsene for to-statsløsningen.

Giverkoordinering med PA og andre givere finner sted i rammen av AHLC og bilateralt. Lokalt i Palestina foregår denne giverkoordineringen blant annet gjennom det såkalte Local Aid Coordination Secretariat (Lacs) som er en del av AHLC-strukturen (med norsk finansiering). Norge konsulterer nært med PA, andre givere og organisasjoner om bistanden. Som viktig giver for og partner med FN i Palestina, skal Norge bidra til at FN leverer som forventet og i tråd med reformagendaen. Her er sammenhengen mellom fred og sikkerhet, langsiktig utvikling og humanitært arbeid særlig viktig.

4. Risikovurdering

Eksterne risikoer:

Sikkerhetssituasjonen er spent, særlig i Gaza men også på Vestbredden. Ansatte ved representasjonskontoret kan havne i potensielt farlige situasjoner som vil kunne ha alvorlige konsekvenser.

Tiltak: Innhenting av gode analyser i forkant av reiser, gode rutiner for gjennomføring av reisene, hensiktsmessig utstyr, inkludert biler samt relevant kursing av ansatte.

Utbrudd av en ny krig mellom Israel og aktører i Gaza vil være et tilbakeslag for en to-statsløsning og vanskeliggjøre gjennomføring av norskstøttede prosjekter.

Tiltak: Sikkerhetstiltak for ansatte og andre. Dialog med partene for å bidra til å redusere spenningene. Humanitær bistand til befolkningen.

Sammenbrudd i den palestinske økonomien vil kunne medføre at myndighetene ikke lenger kan utøve sine funksjoner og forårsake betydelige spenninger på bakken. Norskstøttede prosjekter kan bli avbrutt. Israel vil kunne iverksette sikkerhetsoperasjoner.

Tiltak: Sikkerhetstiltak for ansatte og andre. Som leder for AHLC: dialog med partene og giverne om mulige løsninger på krisen, f.eks. rask overføring av nye midler.

Økt konflikt mellom Vestbredden og Gaza, for eksempel knyttet til en fremtidig maktoverføring fra president Mahmoud Abbas til en etterfølger. Dette vil kunne medføre økte sikkerhetsutfordringer i Palestina. Israel vil kunne iverksette sikkerhetsoperasjoner. Norskstøttede prosjekter kan bli avbrutt.

Tiltak: Sikkerhetstiltak for ansatte og andre. Dialog med partene for å redusere spenninger. Opprettholde støtte til FN og sivilsamfunnsorganisasjoner der mulig.

En israelsk annekasjon av deler av Vestbredden vil sette to-statsløsningen i fare, og kunne forårsake omfattende uro og vold. Det vil vanskeliggjøre gjennomføringen av norskstøttede prosjekter.

Tiltak: Sikkerhetstiltak for ansatte og andre. Dialog med partene. Koordinere respons med det internasjonale samfunn.

Innholdet i det palestinske skolepensumet er en viktig sak for Norge. Dersom PA demonstrerer manglende evne og/eller vilje til å forbedre skolepensumet i tilstrekkelig grad vil det kunne være krevende for Norge å opprettholde nåværende bistandsinnretning.

Tiltak: Samarbeid med andre givere i dialog med PA. Mulige endringer i bistandsinnretningen.

Den palestinske fangestøtteordningen i sin nåværende form utgjør en kompliserende faktor for det norske engasjementet.

Tiltak: Saken følges opp i nær kontakt med andre givere med sikte på å endre den eksisterende fangestøtteordningen.

En fellesnevner for de ovennevnte risikoene er at den norske innsatsen i Palestina blant annet har som mål å nettopp forhindre at de manifesterer seg.

Interne risikoer:

Mislighold av midler vil kunne ha negative konsekvenser for Norges evne til å gjennomføre de planlagte aktivitetene og for omdømme.

Tiltak: Implementering av gode rutiner for tilskuddsforvaltningen og kursing av ansatte.

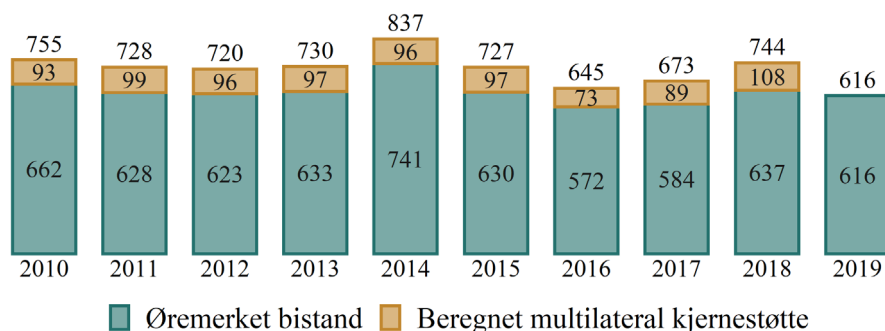
Tverrgående hensyn:

Gjennomføringen av ethvert bistandsprosjekt i Palestina innebærer en risiko for å ha negative konsekvenser for menneskerettighetene (under press i Palestina), kvinners rettigheter og likestilling (også under press), klima og miljø (Palestina er sårbart) og antikorrupsjon (korrupsjon er utbredt i Palestina). Gjennom nær oppfølging av alle partnere og ved å ha gode rutiner både internt og hos partnere, arbeider man aktivt for at norske prosjekter ikke skal ha slike negative konsekvenser. Det er en rekke tiltak som har som formål å styrke menneskerettighetene og likestilling, utvikling av fornybar energi og bekjempe korrupsjon. Den brede porteføljen spiller en viktig rolle i å begrense disse risikoene. Ovennevnte tiltak er også sentrale for å påse at norske bistandsmidler blir brukt i henhold til prinsippene og retningslinjene for norsk bistand.

Vedlegg: Norsk bistand til Palestina

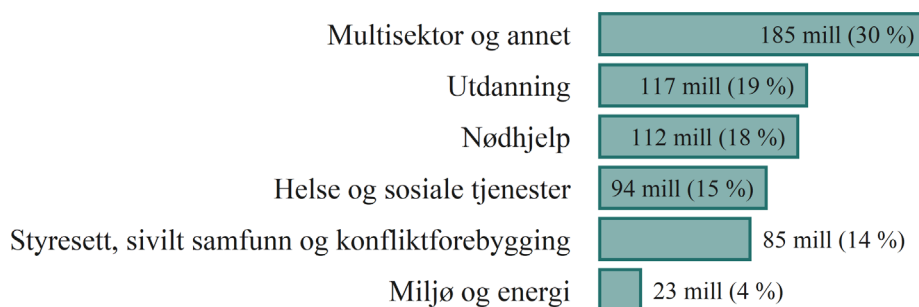
I 2019 utbetalte Norge 616 millioner kroner øremerket bistand til Palestina gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner². 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Palestina, 2010-2019. NOK mill.



Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Palestina i 2019



I 2019 ble mest av den øremerkede bistanden til Palestina gitt gjennom Multilaterale organisasjoner (348 mill), Norske ikke-statlige organisasjoner (124 mill) og Offentlig sektor i mottakerland (83 mill).

Type partner, øremerket bistand til Palestina i 2019



² Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Palestina i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.